



3 1761 11648876 8



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

CA1
SG63
-A56



CANADA

**RCMP
PUBLIC
COMPLAINTS
COMMISSION**

© Minister of Supply and Services Canada 1989
Cat. No. JS77-1/1989
ISBN 0-662-56812-5

CA1
5663
-A56



CANADA

RCMP

PUBLIC
COMPLAINTS
COMMISSION

ANNUAL REPORT 1988-89

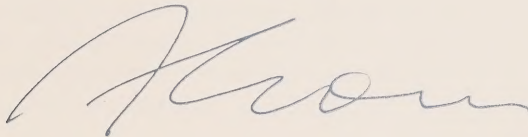


The Honourable Pierre Blais, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Blais:

Pursuant to section 45.34 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I hereby submit the Annual Report of the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission for the fiscal year 1988-89, for tabling in each House of Parliament.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'R. Gosse', with a stylized, flowing script.

Richard Gosse
Chairman

June 20, 1989

“Any member of the public

having a complaint concerning the conduct,

in the performance of any duty or function under this Act, of any member [of the RCMP] or other person appointed or employed under the authority of this Act

may,

whether or not that member of the public is affected by the subject-matter of the complaint,

make the complaint to

- (a) the Commission;
- (b) any member [of the RCMP] or other person appointed or employed under the authority of this Act; or
- (c) the provincial authority in the province in which the subject-matter of the complaint arose that is responsible for the receipt and investigation of complaints by the public against the police.”

Subsection 45.35 (1) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, which came into force on September 30, 1988.

COMMISSION MEMBERS

Full-time

RICHARD GOSSE, Q.C. **Chairman**

Dr. Gosse was Deputy Attorney General of Saskatchewan from 1977 to 1985, and Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service from 1985 until his appointment as Commission Chairman in 1988. Formerly a Professor of Law at Queen's University and the University of British Columbia, he served at one time as Counsel to the Ontario Law Reform Commission and was the first full-time member of the British Columbia Law Reform Commission. He practised law in British Columbia for several years and is a member of the Bar of that province as well as the Bars of Ontario and Saskatchewan.

FERNAND SIMARD **Vice-Chairman**

Mr. Simard has been a member of the Quebec Bar since 1961. He specialized in litigation and administrative law, and practised in Montreal for many years. He has been a chairman of the disciplinary court for federal maximum and medium security penitentiaries.

Part-time

British Columbia

L. ALLAN WILLIAMS, Q.C.

Mr. Williams is a former Attorney General of British Columbia, and also served as Minister of Labour for that province. He is, at present, senior counsel with the Vancouver law firm of Davis and Company.

Alternate

LYMAN R. ROBINSON, Q.C.

Professor Robinson is a member of the Faculty of Law at the University of Victoria and a former Dean of that Faculty. He is a member of the Law Reform Commission

of British Columbia, the tribunal panel of the Canadian Human Rights Commission, and the Saanich Police Board.

Alberta

MR. JUSTICE SIDNEY V. LEGG

Mr. Justice Legg is a supernumerary judge of the Court of Queen's Bench of Alberta, and has been a member of the Alberta judiciary since 1960. He has been Chairman of the Alberta Law Enforcement Review Board since its inception in 1974. He is a past President of the Canadian Cystic Fibrosis Foundation.

Saskatchewan

DONALD K. MacPHERSON, Q.C.

Mr. MacPherson is the senior partner in the Regina law firm of MacPherson, Leslie and Tyerman, and the part-time Chairman of the Saskatchewan Police Commission. He is a past President of the Law Society of Saskatchewan, and the Canadian Association for the Mentally Retarded.

Alternate

DAVE ZACHARIAS

Mr. Zacharias is a farmer and Swift Current businessman. He has been active in, and served as president of, a number of Swift Current community organizations.

Manitoba

GRAEME THOMSON HAIG, M.C., C.D., Q.C.

Mr. Haig is the senior partner of the Winnipeg law firm of D'Arcy and Deacon. A past President of the Manitoba Bar Association, he has headed many Manitoba community organizations. Mr. Haig was appointed a Special Commissioner to inquire into lotteries and gambling in Manitoba.

Alternate

S. JANE EVANS

Ms. Evans is a partner in the Winnipeg law firm of Aikins, MacAulay and Thorvaldson. She has been active in many community-service organizations and is currently President of Family Services of Winnipeg Inc.

New Brunswick

JUDITH MacPHERSON

Ms. MacPherson is a Moncton lawyer in private practice. She is currently President of the New Brunswick Bar Association. She has been an adjudicator of the Public Service Labour Relations Board since 1980.

Alternate

MARIE ODETTE SNOW

Professor Snow is a member of the Faculty of Law at the University of Moncton, and a member of the New Brunswick Bar.

Nova Scotia

BLAIR HARRIS MITCHELL

Mr. Mitchell is an associate with the Halifax law firm of Green, Veniot and Parish. He is a director of the Nova Scotia Civil Liberties Association, and a Governor of the University College of Cape Breton.

Alternate

EARL SMITH HOLT

Mr. Holt, who resides in River John, recently retired after 20 years as an adult probation officer with the Nova Scotia Attorney General's Department. He is a former municipal police officer.

Prince Edward Island

GRAHAM W. STEWART

Mr. Stewart is a partner in the Charlottetown law firm of Campbell, Stewart. He is a former Deputy Attorney General of Prince Edward Island, and is active in many community organizations.

Alternate

W. ALLISON MacRAE

Mr. MacRae is a Charlottetown businessman, who has been active in the community for many years. He is a past President of the Prince Edward Island Racing and Sports Commission.

Newfoundland

ROBERT BARRY LEARMONTH

Mr. Learmonth is a partner in the St. John's law firm of Learmonth, Dunne, and a bencher of the Newfoundland Law Society. He is a former Crown Attorney, and is Chairman of the Newfoundland Labour Standards Tribunal.

Alternate

MARIA G. HENHEFFER

Ms. Henheffer is a member of the St. John's law firm of Martin, Whalen, and specializes in litigation.

Yukon Territories

ROSEMARY B. TREHEARNE

Ms. Trehearne has been the Director of the Native Courtworker Program, Council of Yukon Indians, since 1985. She is President of the Yukon Indian Women's Association, a member of the Yukon Judicial Council, and an adjudicator of the Yukon Human Rights Commission.

Alternate

JOHN WRIGHT

Mr. Wright is the part-time Chairman of the Yukon Workers Compensation Board. A former major in the Canadian Armed Forces, specializing in military policing, he has been involved in a number of community criminal justice programs.

Northwest Territories

JOHN U. BAYLY, Q.C.

Mr. Bayly has practised law in Yellowknife since 1974. He has a special interest in native rights law, and has represented a number of aboriginal organizations. Mr. Bayly was the first Executive Director of the Northwest Territories Legal Services Board. He was Chairman of the territorial government's Task Force on Spousal Assault in 1984-85.

Alternate

LAZARUS ARREAK

Mr. Arreak has worked as an adult educator and legal aid representative in various centres on Baffin Island. He is completing a three-year program in Administrative Studies, Public Sector Management, at Arctic College in Iqaluit.

Members-at-large

GISELE CÔTÉ-HARPER, Q.C.

Professor Côté-Harper is a member of the Faculty of Law at Laval University and a member of the Quebec Bar. She is well known for her research and publications on human rights and criminal law. She is a Vice-President of the Canadian Civil Liberties Association.

GINA SACCOCCIO BRANNAN

Ms. Brannan is a lawyer in private practice with the Toronto firm of Lyons, Goodman, Iacono, Smith and Berkow. She has served as a senior policy adviser in the Ontario Government.

* * *

The *RCMP Act* stipulates that the Commission shall consist of

- a Chairman and a Vice-Chairman;
- a member for each province that has a contract for provincial policing by the RCMP (all provinces but Ontario and Quebec);
- up to three other members (members-at-large).

By virtue of the *Interpretation Act*, “province” for this purpose includes the Yukon and Northwest Territories. Both have contracts for territorial policing by the RCMP, and must therefore have members on the Commission.

Provision is made for the appointment of alternate members for any member of the Commission other than the Chairman. The alternate may act, in the conduct of hearings, in the place of a Commission member in the event of his or her “absence”, “incapacity” or “ineligibility”.

The Chairman is required to be a full-time member, and the other members may be full-time or part-time. The only other full-time member is the Vice-Chairman.

Commission members are appointed by order of the Governor in Council for terms not exceeding five years. All those appointed to date have been given five-year terms. Members of the RCMP are not eligible to serve on the Commission.

The provincial or territorial minister responsible for policing in each contracting jurisdiction must be consulted prior to the appointment of the Commission member for that jurisdiction.

Where a Commission hearing is held into a complaint about conduct occurring in the course of the RCMP's provision of contractual services, the Commission member from that province or territory is required to be assigned, either alone or with other Commission members, to conduct the hearing.

The Chairman assigns the Commission members to conduct Commission hearings. A single member, or a panel of several members, is deemed to be the Commission for the purpose of the hearing.

Head Office

Office Address

60 Queen Street, Third Floor
Ottawa, Ontario

Mailing Address

RCMP Public Complaints Commission
P.O. Box 3423, Station 'D'
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

Telephone

General Inquiries: (613) 952-1471

Toll free for complaints: 1-800-267-6637

FAX: (613) 952-8045

Regional Office

British Columbia and the Yukon

Office and Mailing Address

RCMP Public Complaints Commission
Regional Office
840 Howe Street, Suite 970
Vancouver, British Columbia
V6Z 2L2

Telephone: (604) 666-7363

FAX: (604) 666-7362

AN OPENING WORD

The Royal Canadian Mounted Police, Canada's largest and best known police force, is now governed by a statutory public complaints process. External review and inquiry by an impartial and independent body, the Public Complaints Commission, is an essential element in that process.

The RCMP will continue to investigate complaints against its members. But Parliament has created the Commission to overcome real or perceived difficulties arising from the RCMP itself investigating allegations of improper conduct by its own members. Independent and impartial external review and inquiry will ensure that such complaints are dealt with fairly and without bias.

The Chairman of the RCMP Public Complaints Commission was appointed on February 1, 1988, and the Commission became operational on September 30 of the same year.

This, the first report of the first Chairman of the Commission, covers the fiscal year ending March 31, 1989. Events occurring after that date are occasionally mentioned when they relate to matters under way before the fiscal year ended.

Part I explains the mandate of the Commission and the steps taken to organize it.

Part II deals with complaints. Chapter 3 contains a forecast of the Commission's workload; Chapter 4 provides analysis and commentary on the complaints that have thus far come to the Commission's attention; and Chapter 5 addresses some special concerns about the complaints process.

Part III contains chapters on three outstanding issues: restrospectivity of the legislation; the extent

to which the complaints process can be public; and the link between public complaints and discipline.

Part IV takes a detailed look at the complaints process. It is hoped that this section will be of value to readers interested in knowing more about the new process and how it works.

Section 45.34 of the *RCMP Act* requires that the Chairman, within three months of the end of each fiscal year, submit to the Solicitor General of Canada a report of the Commission's activities during that year. The Minister is required to cause a copy of the report to be laid before each House of Parliament on any of the first 15 sitting days following receipt from the Chairman.

The Chairman takes full responsibility for the contents of this report. He wishes to acknowledge the immense help and support of Commission staff, without which the report could not have been written.

An Opening Word

Part I — Mandate and Organization

<i>Chapter 1: The Commission's Mandate</i>	3
Legislative Background	3
Parliament Speaks	5
A Word About the RCMP	7
The Mandate in Context	8

<i>Chapter 2: Organizing the Commission</i>	12
Seven Months of Preparation	12
First Six Months of Operations	14

Part II — Complaints

<i>Chapter 3: Complaints Forecast</i>	19
Complaint Volume and Distribution	19
Complaints Justification	23
Counting Complaints	23

<i>Chapter 4: Complaints Experience</i>	24
Complaints Made to the Commission	26
Complaints Made by the Chairman	33
Chairman's Investigations	33
Chairman's Reviews	35
Hearings	35

Complaint Incidents Prior to September 30, 1988	36
--	----

Part III - Concerns and Issues

<i>Chapter 5: Four Special Concerns</i>	39
The Scope of "Conduct"	39
Availability and Quality of RCMP Information	40
Voiding Traffic Tickets	53
Operations Abroad	58
<i>Chapter 6: Three Outstanding Issues</i>	64
Old Complaints: Retrospectivity	64
How Public is the Public Complaints Process?	67
Public Complaints and Discipline: Linkage	70

Part IV - The Complaints Process

<i>Chapter 7: Working the Process</i>	77
Step 1: Making the Complaint	78
Step 2: Disposition of the Complaint by the RCMP	84
Step 3: Public Interest Investigations or Hearings	86
Step 4: Referral By a Dissatisfied Complainant	90
Step 5: Review by the Commission Chairman	91

Step 6: Hearing by the Commission	95
Step 7: Response of the RCMP Commissioner	99
Step 8: Final Report of Chairman	100
Beyond the Final Report	100
<hr/>	
A Final Word	102



MANDATE AND ORGANIZATION

PART I

CHAPTER 1

THE COMMISSION'S MANDATE

Legislative Background

In the 12 years preceding adoption of the public complaints process by Parliament in 1986, a number of significant events shaped and influenced the development of the federal legislation.

In 1974, a Commission was established by the federal government to inquire into the RCMP's procedures relating to discipline and grievances, and complaints from the public. This Commission, generally referred to as the Marin Commission, reported in 1976. It recommended that discipline and public complaints should be governed by separate processes, an essential and common element of which would be external review by an independent body — a Federal Police Ombudsman. The Ombudsman would report directly to Parliament. The Marin Commission believed that, in general, the police should retain responsibility for investigating complaints from the public, but that the Federal Police Ombudsman should have authority to conduct inquiries and appoint tribunals to hold public hearings on the merits of complaints.

In 1977, a Royal Commission, known as the McDonald Commission, was set up to inquire into certain activities of the RCMP, with particular emphasis on the Security Service. This Commission, which completed its reports in 1981, called for the establishment of an Office of the Inspector of Police Practices. The Inspector was to be part of the Solicitor General's department and would report directly and regularly to the Solicitor General on the results of investigations, and annually on the activities of the Office. The Solicitor General would table the annual report in Parliament. While the McDonald Commission believed the police should have general responsibility for investigating public complaints, the

Inspector was to be empowered to investigate in certain circumstances.

All provinces, except Ontario and Quebec, have entered into arrangements to have the RCMP provide provincial policing services. A number of these provinces, during the 1970s and 1980s, enacted legislation to enable provincial police commissions or similar bodies to deal with complaints by the public concerning the conduct of RCMP members carrying out provincial and municipal policing responsibilities. In 1981, however, the Supreme Court of Canada, in *Attorney General of Alberta v. Putnam*, ruled that provincial legislation empowering a provincial board to inquire into the conduct of RCMP members and, where appropriate, to impose discipline, is unconstitutional.

Notwithstanding the Supreme Court decision and the adoption by Parliament of a public complaints process in 1986, some provinces still have legislation on their statute books dealing with complaints against the RCMP. Indeed, one province enacted such legislation in 1988, establishing procedures which are clearly inconsistent with Part VII of the *RCMP Act*. It is confusing to the public, not in the best interests of the administration of justice, and places the RCMP in an awkward position, to have inconsistent public complaints provisions in federal and provincial statutes. The Commission has drawn this problem to the attention of the federal Deputy Solicitor General, the federal Deputy Minister of Justice and appropriate provincial officials.

In the years following the Marin Report in 1976, federal legislative proposals and the constitutional question of jurisdiction were discussed at meetings of federal and provincial justice ministers and officials. Provincial input, particularly from the contracting provinces, led to changes being made in the proposals.

Between 1978 and 1985, the government introduced a series of legislative proposals in the House of Commons: Bills C-50 and C-19 in 1978, Bill C-69 in 1981, Bill C-13 in 1984, and, finally, Bill C-65 introduced in 1985 and enacted in 1986. Bill C-65 amended the *RCMP Act* through the addition of Parts VI and VII, which established the Public Complaints Commission and the public complaints process.

The Commission has conducted a thorough review of the above-mentioned reports, legislation and jurisprudence to gain a full understanding of the legislative background of Parts VI and VII. In the near future, it plans to publish a background paper containing the results of its review.

Parliament Speaks

Parliament established this new process for making the RCMP and its members accountable to the public for police conduct by amending the *RCMP Act* on March 26, 1986.

The keystone of the process is the Public Complaints Commission.

The underlying rationale for the existence of the Commission is to ensure:

- that individual members of the public will have their complaints fairly and impartially dealt with; and
- that, in examining complaints, the public interest in the fair and proper enforcement of the law is taken into account.

While the legislation was adopted to protect the public against improper police conduct and to provide a remedy in such cases, it also contains provisions to ensure fair treatment for Force members against whom allegations are made.

The Commission's mandate is set out in Part VII of the *RCMP Act*, which was proclaimed in force on September 30, 1988. Parliament assigned certain responsibilities to the Commission as an organization and as a tribunal, and certain others to the Chairman. The Chairman is designated as the Commission's chief executive officer and has "supervision over and direction of [its] work and staff ..."

Part VII provides for:

- reception by the Commission of complaints from the public;
- initiation of complaints by the Chairman where the Chairman considers there are reasonable grounds for taking such action;
- notification by the Commission to the RCMP, for investigation and disposition by the RCMP, of complaints received by the Commission;
- investigation by the Chairman or hearing by the Commission, whether or not the RCMP has investigated the complaint, where the Chairman considered it advisable in the public interest;
- review by the Chairman where the complainant is not satisfied with the RCMP's disposition of the complaint;
- hearings by the Commission when the Chairman has concluded, after a review, that he is not satisfied with the RCMP's disposition and that a hearing should be instituted;
- the making of findings and recommendations by the Chairman and the Commission in their respective reports.

At the same time as Parliament introduced the new complaints process, it also amended the *RCMP Act* in two other major respects:

- by providing, in Part II, for the establishment of the External Review Committee to review and

hear appeals and grievances by Force members (in other words, internal complaints) in the context of discipline, discharge and demotion, and grievance proceedings; and

- by providing, in Parts III, IV and V, for a grievance process for Force members, and for discharge and demotion proceedings, and by making substantial revisions to the disciplinary process.

The External Review Committee and the Public Complaints Commission are two distinct, independent bodies, both external to the RCMP. The External Review Committee deals with matters internal to the Force. The Commission deals with external complaints from the public.

While the Act establishes separate and distinct processes for disciplining members and dealing with public complaints, these matters are linked (see Chapter 6).

A Word About the RCMP

The RCMP has a special place in Canadian society. It is a national symbol. With almost 18,000 members — three times as many as the next largest police force in Canada — its presence is known and felt from the outports of Newfoundland to the west coast of Vancouver Island, from Inuit communities in the Far North to bustling cities in the south.

But the nature and extent of the Force's presence, and therefore its contacts and relationship with the public, vary in different parts of the country.

The RCMP is Canada's federal police force. But it also acts as the provincial police in all provinces but Ontario and Quebec. It polices the Yukon and Northwest Territories. In its provincial and territorial role, the RCMP polices hundreds of small communities. In addition, nearly 200 municipalities, several with large populations, are policed by the RCMP under

special agreements. Fifty per cent of RCMP members are engaged in provincial and municipal policing.

Table 1 shows the distribution of Force members by region and province in 1988.

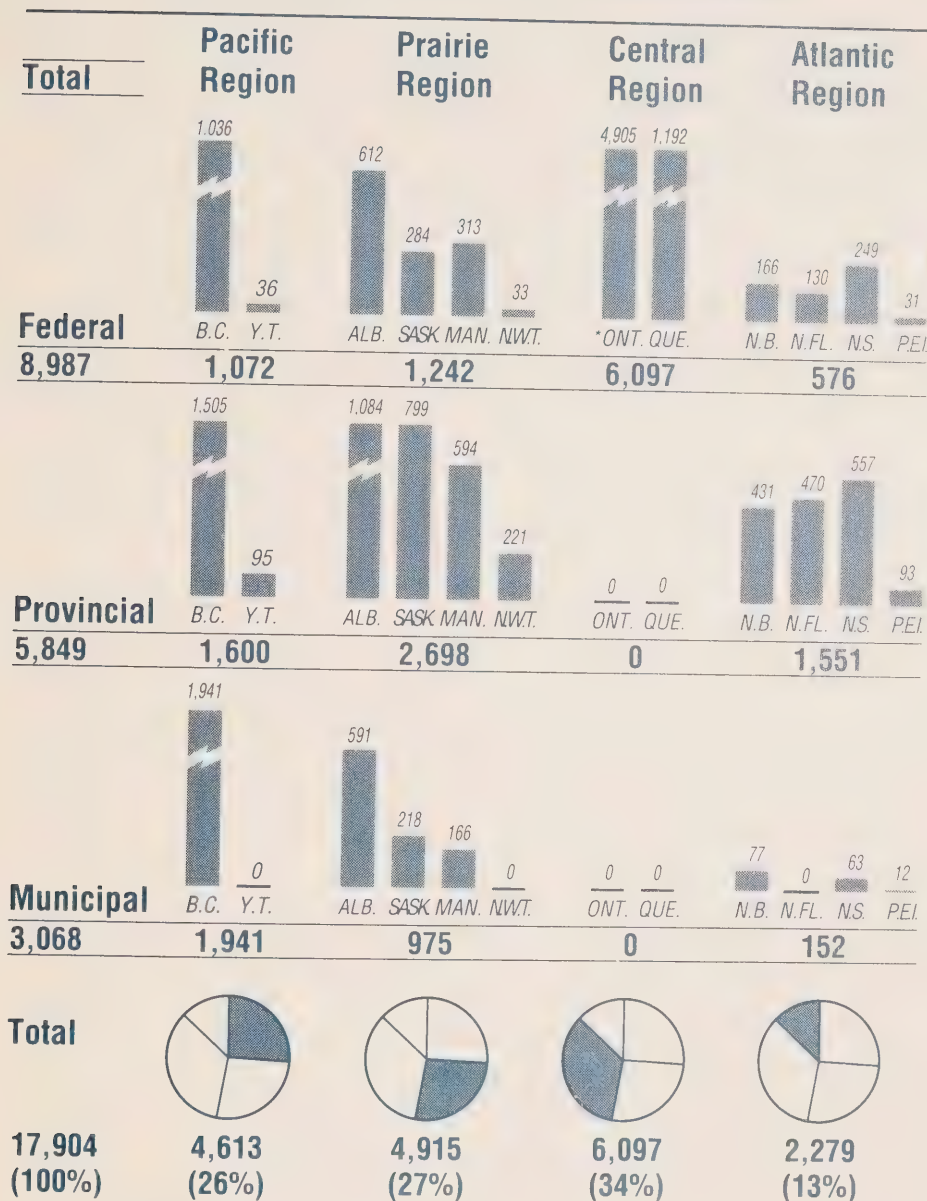
The extent to which the public will make complaints about the Force depends largely on the nature and volume of police work. Traffic enforcement brings police officers into greater contact with the public than, for example, investigations of sophisticated white-collar crime. The substantial number of members at RCMP Headquarters in Ottawa engaged in administration and the provision of national policing services do not have contact with the public in the same way as members conducting investigations and carrying out community policing.

The Mandate in Context

The Commission's mandate is confined to the conduct of members of the RCMP.

To put that mandate in perspective, one needs to examine police action in Canada generally, and the extent to which it is subject to external review and inquiry. For instance, some provinces have adopted legislation to establish public complaints processes for provincial and municipal police forces. Additional issues are raised by the fact that federal agencies other than the RCMP exercise police powers and are not subject to a statutory public complaints process. As well, policing has in some cases been "privatized", as evidenced by the widespread presence of armed security guards and the general growth of "security" services in the private and public sectors.

TABLE 1
Distribution of RCMP Members, by Region, 1988



* The number of members for Ontario includes those at RCMP Headquarters in Ottawa. The two regional divisions operating in Ontario have a total strength of 2,139, 12% of the Force as a whole.

In national security matters, the Canadian Security Intelligence Service exercises police-like powers such as electronic surveillance when conducting investigations. The CSIS Act provides for a complaints process with external review by the Security Intelligence Review Committee.

Nor should the experience of other countries be ignored. For example, the Ombudsman for the Commonwealth of Australia has been given jurisdiction over public complaints against the Australian Federal Police (a force about one-fifth the size of the RCMP). Complaints against the New South Wales Police (which has over 12,000 members) are dealt with by the State Ombudsman.

The Public Complaints Commission started operations in a year when the spotlight focused time and time again on external review of police conduct:

- legislation with new approaches to external review and inquiry was enacted in Quebec and British Columbia;
- the Royal Commission on the Donald Marshall prosecution was moving to a conclusion in Nova Scotia;
- the Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People was well under way in Manitoba;
- a Commission of Inquiry into Policing in Relation to the Blood Tribe was established by the Alberta Government;
- the shooting of three blacks by police officers in Montreal and in the Toronto area — Anthony Griffin, Lester Donaldson and Michael Wade Lawson — resulted in much public attention and controversy. Charges were laid, inquests held and reviews conducted. The Ontario Solicitor General set up a Task Force on Race Relations and

Policing, chaired by Clare Lewis, Public Complaints Commissioner for Metropolitan Toronto;

- in British Columbia, a Royal Commission of Inquiry into the alleged injuries sustained by Michael Albert Jacobsen in the Vancouver City Police Jail completed its report. The Commission concluded that Jacobsen had been assaulted by police in the city jail, resulting in a broken kneecap, and that the police involved had lied under oath and engaged in a conspiracy of silence.

External review and investigation of police conduct is emerging as an essential safeguard for free and democratic societies.

CHAPTER 2

ORGANIZING THE COMMISSION

The Chairman of the RCMP Public Complaints Commission was appointed on February 1, 1988. At that time, the Commission had no other members, no staff, and no office.

The Chairman's objective was to have the Commission operational as quickly as possible. He was anxious to accommodate the Government's desire that public expectations with respect to the availability of an independent complaints body be met. That objective was very much related to the issue of retrospectivity. If the legislation was not retrospective in its application (see Chapter 6), incidents that occurred before the Commission became operational would be outside its jurisdiction.

The Commission's success in getting organized in such short order was due to the tremendous co-operation it received from officials in the central agencies of government, the Solicitor General's Secretariat and the RCMP.

Seven Months of Preparation

The Chairman's objective was to have the Commission operational in six months. In fact, it took seven.

During the seven-month period:

- intensive discussions were held with the central agencies and the Solicitor General's Secretariat to obtain office accommodation, financial resources and personnel;
- temporary accommodation was found in the Fontaine Building in Hull, and planning began for the establishment of a permanent location;
- at the request of the Solicitor General, the Chairman held the required statutory consultations with provincial and territorial ministers

responsible for policing with regard to the appointment of part-time members from their jurisdictions;

- part-time members were appointed for the eight provinces having contracts for RCMP policing, and the Yukon, along with two members-at-large (one from Ontario and one from Quebec), and a number of alternates. The member for the Northwest Territories and his alternate were appointed later;
- the Vice-Chairman was appointed;
- recruitment of Commission staff proceeded as quickly as possible, with the Executive Director, the Director of Complaints (East), General Counsel, Senior Communications Advisor, Office Manager, one complaints officer, and essential clerical and secretarial personnel all in place by September 30. The Director of Complaints (West) and a second complaints officer had been selected by that date, and came on strength in the months that followed;
- legal advice was obtained on a number of issues: Part VII's retrospectivity; the application of administrative law principles to the public complaints process; the relationship of the RCMP's discipline process to the public complaints process; the extent to which the complaints process could be open to the public in light of the *Privacy Act*; and the respective roles of the Chairman and the Commission;
- internal procedures were developed to handle the reception and referral of complaints, and steps were taken to computerize complaints record-keeping;
- advice was obtained and progress made in the development of draft rules of practice and procedure for use at Commission hearings;
- meetings were held with officials responsible for policing in all 10 provinces and both territories, and with all provincial police commissions and

similar bodies with responsibilities for public complaints against police, the purpose being to draw on their experience and discuss appropriate co-operation and co-ordination mechanisms;

- frequent meetings and consultations were held with personnel at RCMP Headquarters in Ottawa to obtain background, explain the Commission's functions and requirements, and discuss the development of compatible procedures and other matters;
- the Chairman visited nearly all the Force's divisions to meet with Commanding Officers and other senior personnel to discuss the complaints process; addressed the Divisional Representatives' and Commanding Officers' Conference in Ottawa in March 1988; and arranged to send a personal letter to each RCMP member explaining the role of the Commission;
- work began on a communications strategy for the Commission;
- a toll-free 1-800 number was installed to provide members of the public with easy access to the Commission;
- the Chairman, Vice-Chairman and staff attended the September 1988 International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement conference, in Montreal, to learn from those with similar responsibilities in other countries.

First Six Months of Operations

The Commission's experience in complaint handling in the first six months of operations is discussed in Chapter 4.

Organizational and administrative highlights from September 30, 1988, to March 31, 1989, included:

- planning and developing the Commission's permanent headquarters at 60 Queen Street, Ottawa (to which the Commission moved on May 1, 1989);
- planning and developing a regional office in Vancouver to serve British Columbia and the Yukon (which opened on May 15, 1989);
- planning for regional offices in the Prairies and the Atlantic Provinces, their development being subject to allocation of resources to the Commission;
- recruiting a Regional Director for the Vancouver office, three additional complaints officers (one for Vancouver) and a Senior Policy Advisor; the Commission's staff, including the Chairman and the Vice-Chairman, standing at 20 by the end of March;
- beginning the recruitment of a number of experienced and capable former police officers (non-RCMP) across Canada, to conduct inquiries on an as-needed basis;
- making substantial progress in developing a computerized complaints record-keeping system and initiating discussions with the Force to develop compatible data-processing systems;
- finalizing of draft rules of practice and procedure;
- the first full meeting of the Commission in Ottawa in early December, the major topics of discussion being the retrospectivity issue, draft rules of practice and procedure, the respective roles of the Chairman and the Commission, and plans for the Commission's development;
- on the day preceding the first meeting, holding a seminar for Commission members to which representatives of the Force, the Solicitor General's Secretariat and the External Review Committee were invited, presentations on the role and pro-

cesses of the Commission, the RCMP's own process for handling public complaints, the Force's views on Part VII, how Native people feel about making complaints about RCMP conduct, and the experience of others in dealing with police complaints;

- the Chairman meeting a number of representatives of civil liberty groups and Native people's organizations, making a written submission to the Marshall inquiry in Nova Scotia, and appearing before the Manitoba Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People, to explain the role of the Commission;
- the Chairman addressing the RCMP Fall Conference of Divisional Representatives and Commanding Officers in Regina;
- conducting research on provincial legislation dealing with public complaints about police conduct;
- developing conflict of interest guidelines and taking steps to ensure that Commission members and staff meet government requirements.

* * *

The *RCMP Act* provides that the Commission's head office shall be in such place in Canada as the Governor in Council designates. An order in council, dated December 18, 1986, designated Ottawa. There will be a need for regional offices to give Canadians easy access to the Commission and enable it to operate effectively. As noted, the first regional office, in Vancouver, opened in May 1989.



CANADA

RCMP

PUBLIC
COMPLAINTS
COMMISSION

COMPLAINTS

PART II

CHAPTER 3

COMPLAINTS FORECAST

This chapter contains a forecast of the number and geographical distribution of complaints that will be dealt with annually under Part VII of the *RCMP Act*.

Complaint Volume and Distribution

Based on RCMP experience over the past six years, it is expected that at least 2,000 complaints a year will be made under Part VII in the foreseeable future.

The distribution of complaints will significantly influence how the Commission provides the public with access to its services, whether through the opening of regional offices or otherwise.

The forecast is important because the first six months of the Commission's operations do not present an accurate picture of what will likely be the typical workload of the Commission in the future.

The reasons for this are three-fold. First, the Commission considered it should not deal with complaints about incidents that occurred prior to September 30, 1988, until such time as the Federal Court of Canada has ruled on the retrospectivity issue.

Second, before a complainant dissatisfied with the RCMP's disposition of the complaint can ask the Commission to review the matter, the complaint must have been investigated and reported on by the RCMP. That process is currently taking several months.

Third, the Commission is not yet well known to the public. This will change once it has held a number of hearings and has implemented its communications strategy.

Tables 2 and 3 give an idea of the volume of complaints that should be subject to the Part VII process at the present time, as well as their expected geographical distribution.

The tables show that:

- the average number of complaints was about 2,000 annually;
- between 1983 and 1987, nearly 40% of the complaints arose from incidents in British Columbia; in 1988 the percentage was 45%;
- approximately 80% of the complaints arose in the four western provinces;
- less than 10% arose in Ontario and Quebec combined; and
- approximately 12% arose in the four Atlantic provinces.

There are significant differences between the geographical distribution of RCMP members (Table 1) and that of complaints (Tables 2 and 3). For instance:

- 25% of Force members are located in British Columbia, but 40% (45% in 1988) of complaints arise in that province;
- Alberta has 13% of the Force and generates 17% of the complaints;
- seven per cent of the Force is in Quebec, where the RCMP does not provide provincial or municipal police service, but complaints from that province represent less than two per cent of the country-wide total;
- the four Atlantic Provinces have 13% of the Force (excluding the recent RCMP takeover of New Brunswick's provincial traffic patrol) and have generated 11% of complaints (average over six years).

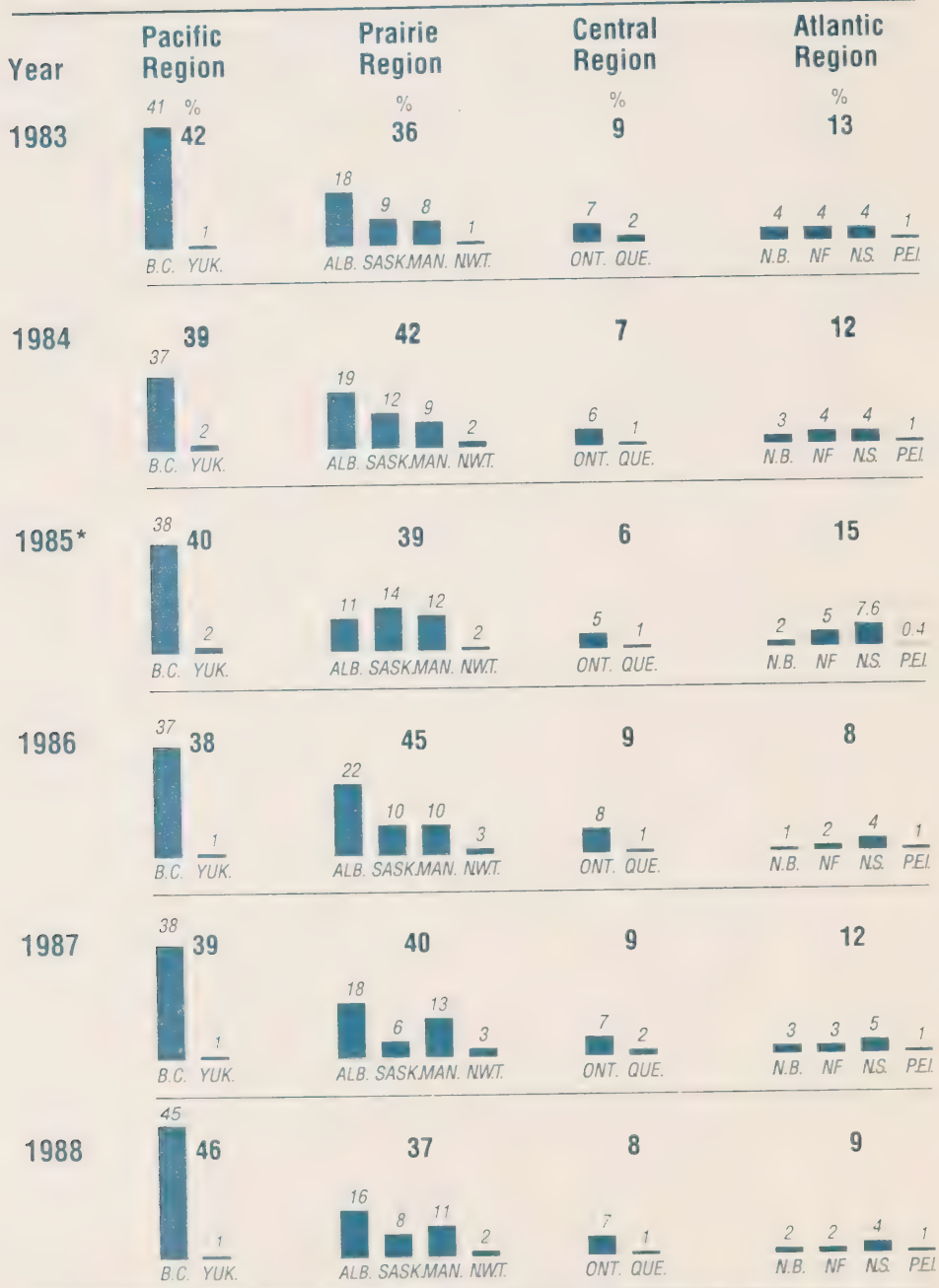
These differences are largely attributable to the kind of policing services the Force provides in each region and the nature of its contacts with the public.

TABLE 2
Distribution of Complaints Received by the RCMP
Against Force Members, 1983-88
Number of Complaints

Year	Pacific Region		Prairie Region			Central Region		Atlantic Region				Total
1983	823	847	360	719		186		257				2,009
	B.C.	Y.T.	ALB.	SASK.	MAN.	N.W.T.	ONT.	QUE.	N.B.	N.F.L.	N.S.	PEI.
1984	738	767	378	826		140		236				1,969
	B.C.	Y.T.	ALB.	SASK.	MAN.	N.W.T.	ONT.	QUE.	N.B.	N.F.L.	N.S.	PEI.
1985	472	491	477			74		189				1,231*
	B.C.	Y.T.	ALB.	SASK.	MAN.	N.W.T.	ONT.	QUE.	N.B.	N.F.L.	N.S.	PEI.
1986	623	634	753			159		129				1,675
	B.C.	Y.T.	ALB.	SASK.	MAN.	N.W.T.	ONT.	QUE.	N.B.	N.F.L.	N.S.	PEI.
1987	848	868	909			208		261				2,246
	B.C.	Y.T.	ALB.	SASK.	MAN.	N.W.T.	ONT.	QUE.	N.B.	N.F.L.	N.S.	PEI.
1988	977	989	800			169		199				2,157
	B.C.	Y.T.	ALB.	SASK.	MAN.	N.W.T.	ONT.	QUE.	N.B.	N.F.L.	N.S.	PEI.

* Owing to the introduction of a new computer system, the 1985 statistics are considered inaccurate

TABLE 3
Distribution of Complaints Received by the RCMP
Against Force Members, 1983-88
Percentage



* Owing to the introduction of a new computer system, the 1985 statistics are considered inaccurate

Complaints Justification

The RCMP found that, in each of the past two years, 22% of complaints were justified or substantiated. It concluded that 24% in 1987 and 21% in 1988 were unsubstantiated, and that 54% in 1987 and 57% in 1988 were unfounded.

The RCMP's distinction between "unsubstantiated" and "unfounded" appears to be that the latter means the complaint had no basis, while the former means that the complaint cannot, in the view of the Force, be established one way or the other.

Whether or not complaints brought under Part VII of the *RCMP Act* will be disposed of in a similar manner is a matter for conjecture at this point.

Counting Complaints

For the Commission's purposes, separate complaints are generally regarded as being made with respect to each Force member and to each distinct matter of complaint.

Suppose, for instance, that Constables A and B together arrest a woman on the highway, and take her to their detachment. The woman later complains that both constables used excessive force at the time of the arrest, and that, an hour later, Constable A was rude to her at the detachment. There would be two complaints against A, and one against B.

Each Force member should be treated separately. A complaint against one may turn out to be justified. Against the other, it may not.

Where allegations are made against one member in respect of a number of very closely related matters that occurred in a very short time frame in a single incident, it may be appropriate to include these matters in a single complaint. Each situation must be examined on its own merits.

CHAPTER 4

COMPLAINTS EXPERIENCE

This chapter discusses the complaints handled by the Commission in its first six months of operation: from September 30, 1988, when Part VII of the *RCMP Act* came into force, to March 31, 1989, the end of the Commission's reporting year.

These are complaints that were made directly to the Commission in the first instance, complaints initiated or investigated by the Chairman, and those referred to the Commission for review by complainants dissatisfied with the RCMP disposition of their complaints.

They represent only 13% of the 1,081 complaints made to the RCMP under Part VII during the period in question.

In order to prepare a general analysis of all 1,081 complaints, the Chairman asked the RCMP Commissioner in February 1989 to provide the necessary information. The RCMP began sending the information in mid-April. At the time of writing, the information was insufficient to integrate into this chapter.

The Commission's difficulties in obtaining information from the RCMP are discussed in Chapter 5.

Complainants may make their complaints under Part VII, in the first instance, to the Commission, to any member of the RCMP or other person appointed under the *RCMP Act*, or to an appropriate provincial authority.

One hundred and forty-three complaints about the conduct of RCMP members were made directly to the Commission by March 31, 1989. These complaints arose from incidents that occurred in the previous six months. Complaints that arose from incidents

occurring prior to September 30, 1988, are discussed later in this chapter.

When a complaint is made to the Commission, the Force is notified.

The Chairman may decide to launch his own investigation or institute a Commission hearing. The Chairman can take this action if he considers it in the public interest to do so. During the first six-month period, the Chairman commenced three complaints investigations on that basis.

The Force must first try to resolve complaints informally, whether they are made to it directly, or indirectly through the Commission or provincial authorities. If the complaint is not resolved informally, the Force must then investigate it. The statute requires the Force to provide the complainant with a status report within 45 days of being notified of the complaint and monthly thereafter until a final report is made. If the complainant is dissatisfied with the Force's disposition of the matter, he or she may refer the complaint to the Commission for review.

Six requests for review had been referred to the Commission by March 31, 1989. Such requests (referrals) are required, by statute, to be in writing. The Commission has received a number by telephone, and has advised the complainants of this requirement.

Once the Commission receives a referral, the Force is notified and is required to provide the Chairman with a copy of the report and such other material under the control of the Force as is relevant to the complaint.

Complaints Made to the Commission

Table 4 provides a breakdown, by region, of the 143 complaints made to the Commission in its first six months of operations. They relate to incidents that occurred on or after September 30, 1988.

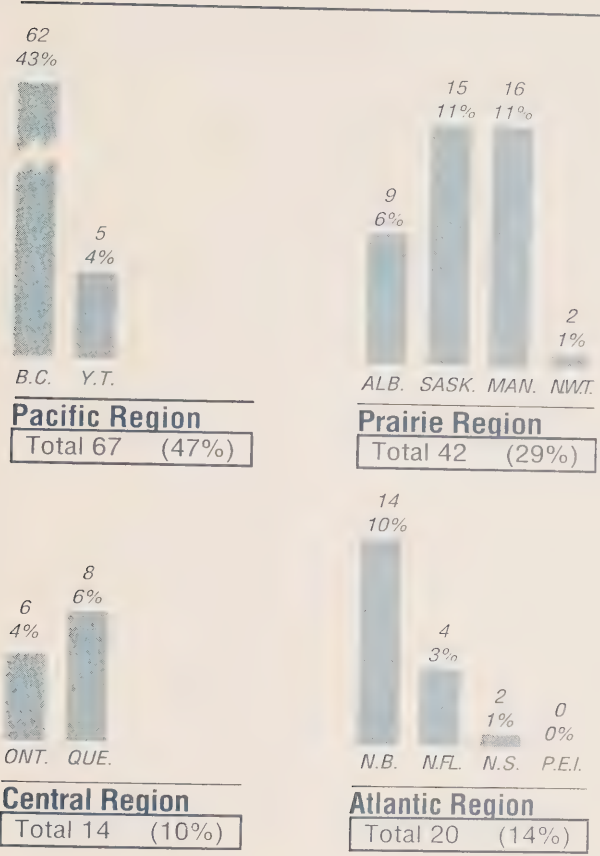
Of the 143 complaints, 117 were received by telephone, 25 by letter and one in person.

The complaints have been placed in the following five categories:

- *Attitude*: complaints that describe the member as being curt or discourteous, or as having a poor attitude;
- *Inadequate Service*: complaints that describe the failure of a member to act, lay a charge, or to provide adequate or satisfactory service;
- *Conduct of Investigation*: complaints that describe inadequate, insufficient or improperly conducted investigations, delays in investigation, entry of premises by force, improper search of premises, unjustified retention of property, seized property returned in damaged form, failure to identify as a member of the Force, or failure to read rights;
- *Oppressive Behaviour*: complaints that describe interfering conduct, harassment, unsatisfactory treatment while under arrest, entrapment, unjust charge, bias and deliberate omission, threat or intimidation, denial of freedom of expression, no justification for photographing and fingerprinting, or holding a person in custody without treating injuries; and
- *Excessive Force*: complaints that describe excessive use of force, assault while in custody, or assault while not in custody.

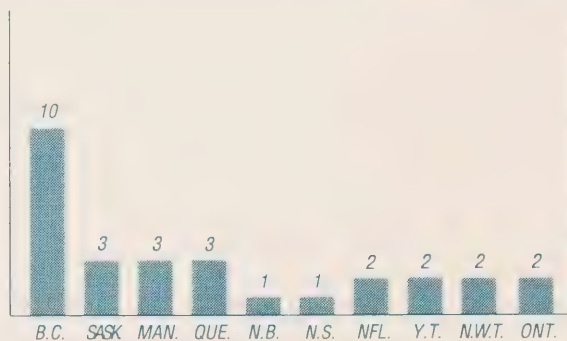
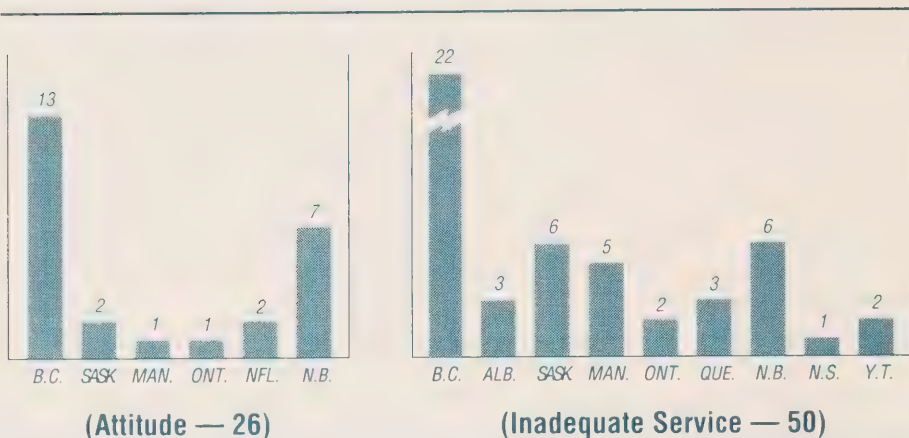
Table 5 provides a breakdown, by category and province (or territory), of the complaints received.

TABLE 4
Complaints Made to the Commission
Between September 30, 1988, and March 31, 1989,
by Region



Total Complaints — 143 (100%)

TABLE 5
Breakdown, by category and province (or territory)
of complaints



Total 143

Following are eight examples taken from the 143 complaints received. None has yet reached the stage of being referred to the Commission for review.

Excessive force

A woman complained to the Commission that a member of the RCMP had used unnecessary force on her at a remand centre. She alleged that, early one morning in March 1989, she was stopped on a highway in Alberta by members of the RCMP. She was arrested for impaired driving and then taken to an RCMP detachment for a breathalyser test. At the detachment, she refused to answer any questions or allow the RCMP to take her fingerprints. The woman was then taken to a remand centre where she was incarcerated pending a court appearance later in the day. At the remand centre, she alleges, a female member of the RCMP pushed her against a wall, pulled her hair and kicked her, causing bruises to her ankles.

Oppressive behaviour

A woman telephoned the Commission to complain about what she described as oppressive conduct by RCMP members during searches conducted by them. She alleged that, in October 1988, two members of the RCMP came to her residence in a small Quebec community to arrest her former common-law spouse for whom they had a warrant. The RCMP members returned on two more occasions that day before they were able to find the man they were looking for. The first time they visited the woman's residence, she asked that they not question her mother who lived next door as she had just returned from hospital after undergoing three major operations in the past six weeks. According to the woman, the RCMP officers went to her mother's residence and questioned her anyway. They returned later that day and, at 10 p.m., came a third time, on which occasion they arrested the man they sought. The woman complained that she was not given the choice or the time to read the arrest warrant; that

the members contacted her mother despite her request that they refrain from doing so; and that the search of her residence had traumatized her children to the point that one of them suffered an epileptic attack.

Attitude

A woman telephoned the Commission to complain about the attitude of an RCMP member. She stated that, in December 1988, she was conducting a search in a city in the Atlantic provinces for her teenage daughter who had run away from home. The woman located her daughter who refused to accompany her to the family home. The mother contacted the local municipal police, who took the daughter into custody and brought her to the city police station. After being contacted by the city police, a member of the RCMP came to the police station and drove the girl to the local welfare office. During a conversation with the girl at the welfare office, the RCMP member allegedly made numerous disparaging comments about the girl's family.

Attitude

A woman complained to the Commission that a constable was rude to her and that she was wrongfully charged with driving offences. She alleged that, early one morning in February 1989, she was driving her car in a small town in Saskatchewan when she was stopped by an RCMP constable who accused her of driving in a careless manner. She attempted to explain to the constable that her car had accidentally fish-tailed on the icy roadway. However, the constable did not believe that the incident was accidental. She claims that a discussion then ensued during which the constable became irate and verbally abusive towards her. Since the situation was becoming intolerable, the woman drove off with the constable in pursuit. The woman was charged by the constable with various criminal driving offences relating to the incident. In her opinion, the charges were unwarranted.

Conduct of investigation

In December 1988, a fatal traffic accident occurred near a small town in one of the Atlantic provinces. The RCMP member who went to the scene allegedly radioed for a rescue team some five to eight minutes after he arrived. As well, the member would not permit other people at the scene to check the automobile to see if the occupants had survived the accident. According to the complainant, the officer threatened to charge them if they did not follow his instructions not to check the vehicle. A relative of the victims wrote to the Attorney General of the province complaining that the attending RCMP officer had not been prompt in contacting the rescue team and that he had inappropriately restrained the bystanders. This complaint was forwarded to the Commission by the Attorney General's Office.

Conduct of investigation

A woman complained that criminal charges against her boyfriend were made without substance. She recounted that, in October 1988, her boyfriend went to the residence of his ex-wife and took his children on an outing. Upon returning the children to his ex-wife's residence, the man found his ex-wife in bed with another man. The man believed that this situation was intended by his ex-wife to provoke a confrontation. The man left the residence and went to his girlfriend's. Apparently, the man's ex-wife telephoned a RCMP detachment and reported that she had been assaulted by her ex-husband. Subsequently, the RCMP charged the man with several assault offences.

A few days after this incident, the man's girlfriend complained to the Commission that the RCMP had failed to conduct a proper investigation prior to laying the criminal charges against her boyfriend and that the charges were made without substance.

Inadequate service

In December 1988, in a small rural town in one of the Atlantic provinces, members of the local church telephoned the RCMP detachment to complain about a theft at the church. After not having been contacted by the RCMP for a number of days, a personal visit was made to the detachment. Apparently, there was no record of the original call. The church group wrote a letter of complaint to the Attorney General of the province about the incident. In the same letter they also noted that members of that same group had contacted the local detachment one night in December at around 11 p.m. to complain about several criminal activities occurring at a teenage dance. However, no RCMP member responded to their request for assistance. A follow-up telephone call was made the next day and the church group was informed that the RCMP had gone to the scene at 1:30 a.m., some two and a half hours after the call was made. The Attorney General's office forwarded the complaint to the Commission.

Inadequate service

A man complained to the Commission that members of the RCMP refused to investigate his report of assault and theft of his car. He explained that, in January 1989, he was travelling on a highway in British Columbia with two of his relatives and two other passengers whom he did not know. Upon stopping at the side of the highway to clean the windshield of his car, the two unidentified passengers assaulted him. They then drove away with his car, leaving him stranded. The man then went to an RCMP detachment and reported the incident to several members who refused to record his report or assist him in recovering his car. Several days later, the man went to another RCMP detachment and reported the same incident to another member of the RCMP who recorded the man's report, but did not take any further action.

Complaints Made by the Chairman

The Chairman may initiate a complaint when he is satisfied there are reasonable grounds for doing so.

He has thus far initiated one complaint. The information given to him, on an anonymous basis, suggested that excessive force might have been used in what appeared to be the arrest of a woman by RCMP officers at a major Canadian airport.

After concluding in late March, 1989, that, in the circumstances, there were reasonable grounds for initiating a complaint, the Chairman notified the Solicitor General and the RCMP Commissioner, as required by the statute.

A report from the RCMP is expected in due course.

Chairman's Investigations

The Chairman may investigate a complaint, or institute a Commission hearing, where he considers it advisable in the public interest. He may do so whether or not the complaint has been investigated, reported on or otherwise dealt with by the Force under Part VII.

In the first six months of operations, the Chairman launched three such investigations, but has instituted no "public interest" hearings.

Following are summaries of the three complaints under investigation. The first investigation commenced in February, the other two in March. All three are continuing. The Chairman may institute a Commission hearing to inquire into one or more of these complaints if the investigations reveal such action is justified.

Arrest procedures

A complaint was lodged with the Commission alleging that an RCMP dog handler, while arresting the complainant's 19-year-old stepson, deliberately and improperly released his dog and allowed it to attack and repeatedly bite the youth. In addition, it was said that the two other officers assisting in the arrest used excessive force. Subsequently, when the youth was taken to the detachment office, another member allegedly made light of the fact that the youth had been bitten and injured. In addition, while the youth was held in police cells for almost 24 hours, he was apparently not provided with clothing, a mattress or blanket and was not fed or given anything to drink. In the Chairman's view, the issues raised by this complaint, including those related to the use of police dogs and the handling of prisoners, were of sufficient importance that an investigation in the public interest should be initiated.

Freedom of the press

The president of a newspaper guild complained that a British journalist had been improperly detained and questioned when he entered Canada at a major airport. He was apparently questioned for between one and two hours about his news stories on terrorism and secret service organizations. The complainant considered that this constituted unwarranted harassment toward the journalist. The Chairman decided to launch an investigation. In his view, the complaint raised issues about the freedom of the press as well as other Charter issues, all of which are a matter of public interest.

Excessive force and freedom of expression

An individual who had obtained a demonstration permit from the Regional Municipality of Ottawa-Carleton complained that he had been prevented from deploying the banner he wanted to display during a visit by the President of the United States to Ottawa. He further complained that

excessive force had been used against him to prevent him from exercising his right to freedom of expression. On further examination of the complaint, the Chairman concluded that it was in the public interest to look into these allegations.

Chairman's Reviews

Six complaints were referred to the Commission for review during the first six-month period. The first was received by the Commission on March 16, and the other five arrived in the two weeks that followed.

Shortly after the Commission received each request for review, it notified the Force and requested reports and other relevant information.

By May 19, the Chairman had not received the reports and other information required from the RCMP. The lapse of six to eight weeks from notification is not encouraging for a process in which complainants should not have to endure undue delay. Some of these complaints had been originally initiated in the last three months of 1988. It is to be hoped that the Force will respond with greater speed in the future.

The Chairman has been unable to proceed with the six requests for review because he does not have the essential material before him.

Hearings

In the first six months, the Commission held no hearings.

Hearings can only be instituted after a review has taken place or where the Chairman has concluded that it is in the public interest. As noted, the Chairman has completed no reviews or investigations.

Complaint Incidents Prior to September 30, 1988

The Commission's present position, based on legal advice, is that it should not assume jurisdiction over complaints about incidents that occurred before September 30, 1988, irrespective of whether the complaint was made before or after that date, unless and until the Federal Court of Canada rules to the contrary.

Seventeen complaints concerning the conduct of Force members were brought to the Commission's attention prior to September 30. Eight were complaints made for the first time. In nine instances, the problem had already been brought to the attention of the RCMP and, in two of these, the Force had apparently failed to dispose of the matters to the complainants' satisfaction.

After the Commission became operational on September 30, 1988, it received 54 complaints about incidents occurring prior to that date. It also received a further 25 requests for review (referrals) from complainants dissatisfied with the RCMP's disposition of complaints they had already made about incidents occurring prior to September 30, 1988.

Should the Federal Court determine that the Commission has jurisdiction, these complainants will be advised accordingly. Such a determination could have a significant impact on the Commission's workload. The retrospectivity issue is discussed in Chapter 6.



CONCERNS AND ISSUES

PART III

CHAPTER 5**FOUR SPECIAL
CONCERNS**

This chapter discusses four concerns:

1. the scope of "conduct" in Part VII of the *RCMP Act*;
2. the availability and quality of RCMP information;
3. RCMP practices with respect to "voiding" tickets; and
4. RCMP practices in operations abroad in relation to the conduct of Force members in a specific foreign operation.

The first two issues relate to the general application of Part VII. The third and fourth deal with particular situations that came to the Chairman's attention during the first six months of operation and are of significant interest to the public.

The Chairman concluded that the ticket voiding matter could best be dealt with in this report, without the Commission having to take further action. As for the foreign operation, he decided to initiate a complaint and commence an investigation in the public interest.

1. The Scope of "Conduct"

Discussions between the Commission and RCMP officials have revealed a possible difference of view with respect to the application of Part VII to the adequacy of policing services. RCMP officials have indicated that complaints about failure to respond quickly, to investigate a matter, or lay a charge relate not to conduct but rather to policy, service and performance. In the Force's view, they are thus outside the scope of Part VII.

By limiting the scope of conduct, the Force has within its power the opportunity to deprive a complainant of recourse to Part VII, without the complainant being informed of the possibility of seeking such recourse and without the Commission knowing that the complaint had been made.

In certain instances, of course, the exercise of this power will be appropriate. If a complaint is made about RCMP policy, without reference to the conduct of a member, it is clearly outside the scope of Part VII. But what about cases where it is arguable that the complaint does fall within Part VII, and the Force unilaterally decides to treat the complaint as outside Part VII? There should be some way of monitoring the Force's decision-making in this respect to ensure that each complainant is treated fairly and properly.

The Chairman believes that the negligence, incompetence or maliciousness of a police officer in conducting an investigation is a matter of "conduct in the performance of any duty or function" under the *RCMP Act*. If a member of the public is charged with an offence and subsequently acquitted, and if it appears that there were no reasonable and probable grounds for laying the charge, the person should be able to make a complaint.

The Chairman believes the same considerations apply to the failure of the police to respond to calls for police assistance.

Part VII was enacted by Parliament to provide the public with the right to independent review and inquiry. The Force cannot be allowed to restrict the scope of that right arbitrarily.

2. Availability and Quality of RCMP Information

The Chairman has been disappointed with the Force's response to requests for information.

Delays: referrals

On March 16, 1989, the Commission received its first referral by a complainant dissatisfied with the Force's disposition of his complaint. Five more referrals were received by the end of March.

The Chairman provided the RCMP Commissioner with copies of the complaints, notifying him of the first referral on March 22, and of the other five by April 7.

On being notified of a referral, the RCMP Commissioner is required to provide the Chairman with the report sent to the complainant, and with such other materials under the control of the Force as are relevant to the complaint.

By the end of May, the Chairman had received no reports or explanatory material about any of the six referrals. He has thus been unable to proceed with the reviews.

This kind of delay is unacceptable, and the RCMP has been so advised on several occasions. The Force has indicated that the delays have been caused by the newness of the process and by the need to vet each referral at the Division in question and at RCMP Headquarters. The Force agrees that a one-month period for supplying the material would be reasonable and that is now its goal.

There is no reason why the reports could not be sent to the Commission at once, along with the explanatory material where possible. Since the Force will have already made the report to the complainant and the Force member involved, there is no justification for not sending it to the Commission immediately. If the RCMP needs additional time to decide what it considers relevant, then the explanatory material could be forwarded after the report. In no case, however, should the process take longer than one month.

Another unsatisfactory aspect of this process is that the RCMP decides what material is relevant. There is no provision for monitoring or review of that decision-making process. The Chairman, in the review process, will have no means of knowing whether the Commission has received all the material that should have been sent. If, however, it were necessary to have a Commission hearing, it would presumably be possible for excluded relevant material to be revealed through the subpoenaing of files and the cross-examination of witnesses.

Delays: public interest investigations

As discussed in Chapter 4, the Chairman has instituted three investigations in the public interest.

The Force has been slow in providing the Commission with files and other information on the first of the three. The delay falls only slightly short of a refusal to supply what has been requested.

Parliament has empowered the Chairman to "investigate" in particular circumstances, but has not spelled out what specific powers of investigation he is intended to have. He has not been given powers to summons witnesses and examine them, or to enter and search premises. While such powers may not be required, surely Parliament intended, by conferring the power "to investigate", that the RCMP be required to respond positively to requests for interviews of Force members and for pertinent documentation. This matter is discussed in greater detail in Chapter 7.

The progress of the Chairman's first investigation is outlined below because it illustrates the difficulties the Commission is encountering.

January 30, 1989: The Public Complaints Commission receives several complaints against four members of an RCMP detachment in Western Canada.

February 16: The complaints are forwarded to the RCMP Commissioner together with the Chairman's notice of his intention to investigate the complaints in the public interest.

February 18: The Executive Director of the Commission meets with an Assistant Commissioner of the RCMP, who is advised that the Commission's investigators will be commencing their investigation immediately and that they will need to examine and make copies of materials, reports and documents relating to the Force's internal and operational investigations.

February 20: The Commission's investigators conduct an investigation which includes interviews with the complainant, a number of witnesses and the RCMP members involved. The investigators are given an opportunity to examine the relevant operational files. They make notes but, because of lack of time, do not conduct a complete analysis of the files.

March 7: The Commission's Executive Director writes to the RCMP requesting that the operational file or files and the members' notebooks be provided. A reminder letter is sent on March 30.

April 11: The Executive Director of the Commission and the RCMP Deputy Commissioner in charge of Administration discuss the request. During this meeting the Executive Director is advised that the Force's position is that operational files are never released unless a subpoena is issued requesting that they be brought to Court.

April 12: A subsequent meeting is held between the Commission's General Counsel and Director of Complaints and the Force's General Counsel and Senior Administration and Personal Officer to further discuss the matter. The Commission representatives are advised that the Force will be prepared to release the operational files only if the Chairman is to be designated as an investigative body by regulation under the *Privacy Act* or if the

Commission obtains the consent of all individuals whose names appear in the files to be examined.

May 1: The Commission receives a letter from the RCMP Senior Administration and Personnel Officer, along with certain materials which had been requested relating to training and operational procedures involving the use of dogs and the custody and care of prisoners detained in RCMP cells. The operational files and members' notes which had been requested on previous occasions are not provided, but the letter advises that "other requested material and information will be forwarded to you once it is received from the appropriate responsibility centres".

May 31: No further information or material had been received from the Force. In particular, the operational files and members' notes initially requested on March 7, 1989, had not been received. Consequently, the Commission has not been able to proceed with the investigation.

The suggestion that the Chairman must be designated an investigative body under the *Privacy Act* before the files can be released to him is questionable. Parliament has already empowered the Chairman to conduct investigations in the public interest.

In addition, the *Privacy Act* allows the disclosure of the information requested to the Chairman. For example, paragraph 8(2)(a) permits the disclosure of personal information for a use consistent with the purpose for which the information was originally obtained. The information in the RCMP notes and operational files is information collected while investigating the incident that gave rise to the complaint. This appears to be a consistent use.

The *Privacy Act* also permits the disclosure of personal information where the public interest in disclosure outweighs any invasion of privacy. A public interest investigation under Part VII of the *RCMP*

Act should certainly be a public interest matter under the *Privacy Act*. It is also in the public interest to avoid the expense of holding hearings to obtain files from the RCMP that the Force refuses to provide the Chairman.

At the end of May, the Commission learned that the RCMP is in the process of reviewing information for release to the Commission.

Disclosure of information on the record

The Chairman had thought that the RCMP would provide the Commission, in a timely way and as a matter of course, information on all complaints made under Part VII, whether they were made in the first instance to the Commission, an RCMP member, or a provincial authority.

Unless the Force provides such information, the only complaints the Commission will be aware of, in most circumstances, are those that have been made in the first place to the Commission and those referred to the Commission by complainants dissatisfied with the Force's disposition.

Only 13% of all complaints have thus far been sent directly to the Commission, and referrals are relatively few in number.

There are at least two important reasons why the Commission should have information on all Part VII complaints:

- first, it is essential that the Chairman be able to review all complaints shortly after they are made so that he can determine whether he should exercise his statutory powers to investigate or institute a hearing as a matter of public interest; and
- second, he must be able to inform Parliament in his annual report on how the public complaints process is working, with such recommendations as are considered appropriate.

The Chairman was disappointed to learn in January that the RCMP did not intend to provide the Commission with information on all complaints received by the Force. At that time the Chairman became aware of the RCMP Commissioner's Standing Order, made on October 4, 1988, requiring that the Commission be notified only of the disposition of complaints that had been made directly to the Commission in the first instance.

The *RCMP Act* requires the RCMP Commissioner to establish and maintain a record of all complaints received by the Force, and to make available to the Commission, on request, any information contained in the record.

Accordingly, on February 3, the Chairman wrote the RCMP Commissioner to ask that he make available all pertinent information on the record. The Chairman explained his reasons for the request, adding that there was some urgency since Part VII had been in force for four months and the information was needed for this annual report. The Chairman suggested that the Commissioner consider amending his Standing Order so that it would apply to all complaints the Force received under Part VII.

In the RCMP Commissioner's response of March 22, he stated that it was the Force's position that it would supply the Commission, on a weekly basis, with:

- a copy of each Form 1442 (the Force's complaint form) where complaints have been disposed of informally; and
- a copy of each Form 1442, interim reports, and final reports, where complaints had been investigated, once the investigations were completed.

He informed the Chairman that the Force's interpretation of the "record", for this purpose, is the Form 1442, as well as status and final reports of Force complaint investigations. Form 1442 includes the

name of the complainant, details of the complaint, the name of the person complained about, acknowledgement of the complaint, its informal disposition or "an indication that the complaint will undergo the formal PCC process".

On March 31, the Chairman responded by asking that the information on the record be made available in two steps. The first would be provision of the Form 1442 as soon as reasonably possible after a complaint was received, to enable the Chairman to determine whether a public interest investigation or hearing was warranted. The second step would be when the Force had disposed of the complaint, either by informal resolution or a final report. The Chairman also pointed out that the Commission had yet to receive any information pursuant to his request of February 3.

It had become apparent that the Force did not have information as readily available as might be expected. The information was not centralized but located in the operational divisions of the Force. In short, the Force was not as prepared for Part VII as it should have been.

In his March 31 letter, the Chairman encouraged the RCMP Commissioner to accelerate whatever steps the Force was taking to develop a centralized record-keeping system. He suggested that the Force and the Commission examine the desirability of developing compatible data-processing systems that would serve their mutual interests.

The RCMP Commissioner subsequently agreed to explore compatible data-processing systems. Commission and Force officials have since begun discussions.

However, the RCMP Commissioner, in his response of May 12, did not meet the Chairman's requests for the two-step provision of information on all complaints. He stated that the Force's interpretation of

the *RCMP Act* is that Parliament had intended the Commissioner to make information on the record available on specific requests from the Commission relating to individual complaints. It was on that basis, he said, that his Standing Order had been written. However, in light of the new reporting system desired by the Commission, the Commissioner said it was his intention to revoke the Standing Order.

The RCMP Commissioner reiterated his willingness to supply information on all complaints listed in the weekly reports once the record was complete. He also said he was now prepared, in light of the Chairman's representations, to supply additional ongoing information, prior to completion of the record, on specific identified complaints.

The Commissioner thought this would meet the Chairman's needs for the purpose of determining which complaints should, in the public interest, be subject to a Chairman's investigation or a Commission hearing.

The Commissioner stated that, since it was not until a complaint was disposed of by the Force that the Commission became involved (other than public interest investigations by the Chairman or hearings by the Commission), his suggested approach would "be a more efficient way to deal with the ongoing information supply".

In regard to the Force's not yet having supplied any of the information requested as of March 31, 1989, the Commissioner said that it was only after he had made the decision to provide the information on a weekly basis that his personnel began "the assembly of the necessary documentation and data from across the Force to create the weekly reporting system". It was his view that the commencement of the weekly reporting system on April 14 "was a reasonable time frame in which to comply with your request".

The RCMP Commissioner's time frame is reasonable in the circumstances. However, the result is that the Chairman is unable to provide in this report a general analysis of the 1,081 Part VII complaints the Force received between September 30, 1988 and March 31, 1989.

The Chairman will continue discussions with the RCMP Commissioner on the issue of making information on the record available in a way which will meet Commission needs. There has been progress, and the Chairman wishes to acknowledge the RCMP Commissioner's willingness to co-operate.

Quality of information received

Information was first provided pursuant to the Chairman's request on April 14. By May 12, the Commission had information on 296 complaints. Since the Force had received 1,081 complaints during the first six months of the Commission's operations, it had supplied the Commission with information on only 27.4% (296 of 1,081) by May 12. Information on the remainder is being provided on an ongoing basis.

The 296 complaints referred to were all ones that had been disposed of by the RCMP under Part VII: 202 under the informal resolution process and 94 after a formal investigation and report. Of these 94,

- 76 were disposed of with the complainant being provided with reasons in the report,
- 18 were disposed of without reasons being provided, and
- 15 were found to be substantiated.

The Chairman was pleased to see that complainants were given reasons in most instances. However, 18 complainants were not advised why their complaints were found to be "unsubstantiated" or "unfounded". This is unfortunate. A complainant is entitled to an

explanation so that he or she can properly consider whether the Force's disposition is satisfactory and, if it is not, whether recourse should be sought from the Commission.

In the 94 cases, the average time taken between the receipt of the complaint by the RCMP and the making of the report was 66.5 days.

However, the 66.5 day average may well be misleading. The 94 reports are the first the Commission has received. They may represent complaints that could be most readily investigated and reported on. When the Commission has received information on those of the 1,081 complaints that have been formally investigated and reported on, the average time taken by the RCMP to handle complaints may be significantly different.

The reporting function is one that the RCMP Commissioner is entitled to delegate under the *RCMP Act*. By a Delegation of Authority made on October 5, 1988, he delegated it to the Administration and Personnel Officer of each division. However, other Force members have been making reports, including sergeants in charge of traffic patrols. This is improper. The Commissioner's Standing Orders should make it clear who is to make these reports, and the Force should act accordingly.

Reports are required to contain a summary of the complaint. In some instances, the summary was so short that the nature of the complaint could not be determined. In others, the Force's relevant form (Form 1442) contained a note that the statement of the complainant was attached, but no such statement accompanied the form sent to the Commission. Five of the complaint form copies sent to the Commission were illegible. Clearly, there should be greater direction and supervision of reporting, some of which is slipshod.

From the Chairman's perspective, having regard to his responsibility to review complaints to determine whether, in the public interest, he should commence his own investigation or institute a Commission hearing, the information provided by the RCMP on the 296 complaints is not always adequate.

It appears that the statutory requirement that the complainant and the RCMP member involved receive a status report 45 days after the Force receives the complaint, and monthly thereafter until the complaint investigation is completed, is not consistently met.

The RCMP Commissioner's report to the complainant (and the member of the Force involved) must contain a summary of any action that has been taken or will be taken with respect to resolution of the complaint. The reports for the 15 substantiated complaints contained statements as follows:

- in seven, that internal disciplinary action had been (six) or would be (one) taken, without further explanation;
- in four, that corrective measures or remedial action had been taken, without further explanation;
- in two, which were claims for compensation, that liability on the part of the RCMP was acknowledged;
- in one, that an assault charge had been laid and was pending in Provincial Court for a December 1989 date;
- in one, in which an assault had been alleged by the complainant, that the Crown had found that the "allegation was with substance", but that the matter was not proceeded with at the wish of the complainant.

It is questionable whether 11 of these statements meet the requirements of Part VII. Do the reports constitute summaries of the action that has been or will be taken? The issue of whether the complainant

is entitled to know the specific action taken, and the extent, if any, of the jurisdiction of the Commission with respect to discipline is discussed in Chapter 6.

In 28 of the 94 reports, the complainant was not informed, as the statute requires, of the right to refer the complaint to the Commission for review if he or she is not satisfied with its disposition by the Force. This is a serious oversight. Again, there is a need for proper direction and supervision. Some RCMP members appear to have little understanding of the Commission's role. In some cases, complainants were told, without any reference to the Commission, that if they were dissatisfied, they could take their complaints to the Commanding Officer of the Division or the provincial Solicitor General.

Even when the complainant is told about the right to complain to the Commission, its address or telephone number has not been included in all reports. This information should be provided as a matter of course. The Force has a good pamphlet on Part VII and these are sometimes sent with reports.

In a few instances the Force appeared to have difficulty contacting the complainant in order to investigate the complaint. In these cases, the RCMP decided that the complaint could not be properly investigated and a letter to that effect was sent to the complainant. In other instances, a note was placed on the Force's form to the effect that the complaint had been withdrawn.

This kind of complaint treatment requires comment. Once a complaint is made, there is a legal question as to whether the statute permits its withdrawal. Second, if a complaint can be considered as withdrawn, the reason for its withdrawal should be clearly stated on the complaint form if it is known to the Force. And third, if there appears to be any merit in a complaint, it should be investigated by the

Force, regardless of whether the complainant wishes to withdraw it or can be located. The Force would, after all, already have the information contained in the complaint.

Finally, several different forms giving varying amounts of information are being used in Divisions across the country when dealing with the informal disposition of complaints. There is a need for consistent procedures.

To conclude, the quality of reporting should be improved, and the Force should provide proper direction and supervision to that end.

3. Voiding Traffic Tickets

On January 9, 1989, an RCMP corporal was acquitted by a county court judge in Halifax of two charges in connection with the voiding of a traffic ticket for speeding. The charges were (i) attempting to obstruct the course of justice and (ii) committing a breach of trust, by arranging to stop a prosecution under the *Nova Scotia Motor Vehicle Act*.

The ticket had been issued to a car dealer. His dealership sometimes serviced RCMP cars, and apparently there were occasions when he provided cars free of charge to RCMP members, including the charged corporal. It appears these cars were loaned for surveillance purposes because there was no budget at the time to rent vehicles for undercover operations. The constable who issued the ticket voided it at the request of the corporal, who had informed the constable that the car dealer had "done some good things" for the Force.

In acquitting the corporal, the county court judge stated:

I am satisfied that what he did in fact was the practice in the force at the time. I am not prepared to make him a scapegoat for the actions

of others which had been commonplace. I can tell you right now that it stinks, and I don't like what I have heard, but that is not the basis for entering a criminal conviction

I have stated it before, and I will state it again. I don't like the practice of people being able to have different levels of justice, that is, if you know somebody then certain things won't happen, if you don't, then you follow the course and you go to court.

The case received media publicity which came to the attention of the Chairman. As a consequence, he arranged to obtain a transcript of the trial proceedings to determine what evidence had been given regarding the conduct of Force members in cancelling traffic tickets.

The two-volume transcript was carefully reviewed. It contained a number of statements by RCMP witnesses as to Force practice and policy. The constable who voided the ticket testified:

- "I have voided tickets for reasons from everything that it was a buddy of mine's father-in-law, to drug information or Criminal Code information."
- that, at the time the ticket in question was issued, to his knowledge Force policy in respect of the issuing and voiding of tickets was generally one of open discretion;
- at the time of the trial, the Force policy had changed so that "if anybody wants to void a summary offence ticket there is a sheet that has to be filled out at the office stating the reasons why it has to be voided, and that has to be attached to the police copy of the ticket and kept on file".

The Crown called a Force sergeant to testify on RCMP policy and practice. The trial court judge commented that the sergeant's "answers were long and I got the feeling that he was really trying to skate around some of the issues that were being asked".

The sergeant testified that:

- he did not think the reason for voiding the ticket was a good one;
- a new policy was in place which required monitoring of reasons for voiding tickets by supervisors and the prosecutor;
- the new policy did not change what constituted a proper exercise of discretion; and
- a proper exercise of discretion could be voiding a ticket in exchange for information about a more serious offence. "But there were again those people that were in the criminal element that were picked up for impaired driving, and they wanted to wheel and deal with respect to what they could do for the police department and the community, well then you'd have to take a serious look at that."

In light of the testimony and the comments of the trial judge, the Chairman is concerned whether *today* the conduct of Force members in voiding traffic tickets is always appropriate. While the case dealt with an incident at a particular detachment, the issue it raises is of general application.

What happened at the trial raises a question as to how RCMP members are conducting themselves across the country in dealing with traffic tickets. Although provincial traffic policies, and legislation enforced by the RCMP may vary, standards of conduct should apply to Force members across Canada.

The answer depends on the adequacy of Force policies and procedures, and the manner in which those policies and procedures are applied to particular situations. There obviously must be an exercise in discretion in issuing tickets. But once a ticket has been issued, there should be clear restraints on its cancellation.

A ticket is a simplified means of charging a person with an offence and summoning that person to court to answer the charge. Most, if not all, provinces have legislation authorizing the use of tickets, primarily with respect to traffic offences. The Nova Scotia *Summary Proceedings Act*, for example, provides that "an information may be laid and a summons issued by means of a ticket...". The police officer issuing the ticket delivers the summons portion of the ticket to the person charged with the offence, and such delivery constitutes service of a summons. The information portion of the ticket, containing particulars of the offence is subsequently required to be sworn by the informant before a justice of the peace.

Once this legal process of charging a person has been initiated by the issuing of a ticket, the propriety of the use of police discretion to halt and nullify the process should be carefully considered. The extent of the role of the Crown and the courts, particularly where the information has been sworn, should be taken into account.

Whether the voiding of the tickets of informers is a valid exercise of discretion should also be carefully considered.

The Force appears to have no national policy on this matter. Its Special Operational Procedures relating to Traffic Patrol Techniques is silent on the voiding of traffic tickets. Nor does the subject appear to be governed by a national policy on the general use of police discretion or the withdrawing of charges. The new policy referred to in the trial of the RCMP corporal was, presumably, divisional or detachment policy. It is not clear from the trial transcript.

The development of appropriate policies and procedures, having application across the country, is necessary. This matter should not be left as a local responsibility.

It is essential to the administration of justice that those charged before the law be treated with equal fairness and that there be due legal process. The public is entitled to insist that this be the case. Public respect for law enforcement is lost when cases such as the Halifax prosecution receive publicity, or when it is generally thought in a community that police give out favours by cancelling tickets for friends of the Force.

How should or can the Commission address the matter? The Commission has no jurisdiction to examine Force policies and procedures unless it has a relevant complaint concerning the conduct of an RCMP member before it. Nor has the Commission been given the power to monitor or audit Force operational activities.

The Chairman considers it appropriate for the Commission to be concerned about such matters, and that Parliament intended that to be the case. But, if no complaint from the public has been made, the only means for the Commission to obtain jurisdiction is for the Chairman to initiate a complaint. The complaint must concern the conduct of a member in the performance of a duty or function, and the Chairman must be satisfied that there are reasonable grounds to investigate that conduct.

The Commission is not aware of any complaint from a member of the public regarding the voiding of traffic tickets. If, then, the matter is to be pursued under Part VII of the *RCMP Act*, it will have to be instigated by a complaint by the Chairman.

The Chairman does not consider it appropriate to initiate a complaint in respect of the specific incident that gave rise to the charges against the corporal. That incident occurred more than two years before Part VII came into force. Force policies have changed since that time and the incident itself has been dealt with in the criminal courts.

The Chairman has also considered whether he should initiate a general complaint against unnamed Force members on the basis of the trial testimony. This would create procedural problems as Part VII contemplates identified members who have a role to play in the process, particularly at hearings.

The Chairman has concluded that the best approach is to bring the matter to the attention of all concerned in this annual report, and to recommend that the matter receive the attention of the Force. The Solicitor General may wish to consider giving the Force direction on this issue.

4. Operations Abroad

Aware of the dimensions and impact of international illicit drug traffic, the Government of Canada has asked the RCMP to give priority to the enforcement of drug laws.

To carry out its responsibilities in this area, it is essential for the Force to be involved in investigations outside of Canada.

But such investigations raise a number of questions:

- to what extent does the RCMP have authority to conduct operational activities abroad?
- to the extent that the Force is so authorized, are there guidelines, directives, or procedures which apply to such activities?
- how is the Force accountable for its operational activities, and the conduct of its members, outside Canada?

A specific operation

These questions were brought into focus by the tragic death of RCMP Corporal Derek Flanagan on February 19, 1989, in Chiang Mai, Thailand, and the related news stories following that incident.

According to the news accounts, Corporal Flanagan died of injuries he received when he fell off a truck during a struggle with a drug dealer. At the time, he was apparently acting as an undercover agent in a police operation approved by his superiors.

The news stories were based on interviews with the Thai Police, the RCMP and one Alain Olivier, who was in prison in Bangkok on heroin possession charges. Mr. Olivier appears to be a Canadian citizen.

The Chairman has been troubled over certain allegations and statements, contained in these news stories, regarding the conduct of Force members. These include allegations by Olivier that:

- he was set up over a two-year period by RCMP members, posing as big-time drug dealers, who wanted him to find a heroin seller in Thailand;
- the RCMP paid for his ticket to Thailand, and provided him with accommodation and expense money on his arrival;
- Force members (Olivier still thinking they were drug dealers) threatened to kill him if he was not successful in finding a seller and, on a later occasion, shortly after Corporal Flanagan had received his fatal injuries, threatened him again by putting a gun to his face.

One news story stated that, after Corporal Flanagan fell from the truck, "RCMP officers acting as back-up then rushed to the scene and arrested the Thai gang, holding them until local police arrived".

The news stories contain conflicting statements as to whether the operation was one in which the RCMP was giving assistance to the Thai police, or whether it was the Thai police assisting what was primarily an RCMP operation. An RCMP Inspector in Vancouver, said to have headed the operation, stated that Corporal Flanagan was acting in an "assistance capacity" under the direction of the Thai police. If the

operation was one in which the RCMP was giving investigative assistance to a foreign police force, the operation would have required the approval of the Solicitor General. It is not clear whether such approval was sought or given.

The overall impression left by the news stories is contradictory. On the one hand, there is the impression that the particular operation was part of a larger one that resulted, in Canada, in major seizures of drugs and the arrest of a significant number of traffickers. At the same time, an opposite impression is left that the operation was separate from any major operation, and involved only a relatively small amount of heroin and small-time criminals.

Authority for RCMP operations abroad

It is useful to set out here the authority under which the Force operates outside Canada.

i) *Legislation*

Section 4 of the *RCMP Act* provides that the Force may be employed in such places within or outside Canada as the Governor in Council prescribes. An Order in Council (P.C. 1988-1520), dated July 21, 1988, entitled *RCMP Prescribed Places of Employment Order*, prescribes that the Force may be employed outside Canada (i) in all countries and (ii) in all places outside of the territory of any country.

ii) *Ministerial direction*

However, the Commissioner of the Force is, by virtue of section 5 of the *RCMP Act*, under the direction of the Solicitor General. A Ministerial Directive on Police Assistance to Foreign Nations, promulgated in December 1981, outlines how police training, consultative assistance and investigative assistance can be provided to foreign countries by the RCMP. The Directive states that investigative assistance

"involves the temporary relocation of RCMP personnel and/or technical equipment to a foreign country for the purpose of assisting in foreign criminal operations where the request is initiated by the foreign authority".

The Directive further outlines the objectives of police assistance by the RCMP to foreign countries, and the political, financial, liability, and control considerations, including risk factors. It also establishes special procedures for the use of RCMP members, agents or sources, or Crown property outside of Canada, or where foreseeable risk to the safety of such persons or to the reputation of the Government of Canada (and/or the RCMP) is involved. These procedures require that proposals for investigative assistance be reviewed by the Department of External Affairs and approved by the Solicitor General.

"RCMP Legal Services" are required, in every instance, to "employ a formal agreement that specifies the liabilities of the parties thereto". Where an RCMP member is operating abroad, the agreement must encompass a number of specific considerations. These include the allocation of responsibilities, should the Force member be injured or should the member cause injuries to others.

It should be stressed that this Directive only applies to investigations carried out by the RCMP in foreign countries where investigative assistance is being provided for the purpose of assisting in "foreign criminal operations" on the request of the foreign authority.

To whatever extent the Force conducts other investigative work or operations abroad, on its own initiative or otherwise, there is no applicable governing directive. It is understood that the Solicitor General's Secretariat and RCMP

officials have been working on the development of such a directive for over five years.

iii) *RCMP investigation guidelines*

The Force has adopted detailed guidelines for investigations outside Canada. These guidelines apply to all external operational activities, whether to assist foreign police or otherwise.

Members, for example, are forbidden to travel to another country "to conduct investigations/enquiries unless authorized to do so by the appropriate Headquarters director". The foreign country must consent to the activity. Members shall only take part in investigations that are linked to offences against the laws of Canada, and shall not take a firearm outside Canada for operational purposes. Other quite stringent procedures are imposed.

iv) *External Affairs*

There is also a Memorandum of Understanding between External Affairs and the RCMP outlining the arrangements between the two organizations with regard to law enforcement matters having an international dimension. These include proposed visits abroad of RCMP members for operational purposes.

Chairman's concerns and conclusion

The Chairman has concerns about the particular operation that took place in Thailand:

- i) Was Alain Olivier improperly "set up" or entrapped by members of the Force?
- ii) Was Alain Olivier improperly threatened at any time by members of the Force?
- iii) Were members of the Force engaged in an operation in Thailand for which there was

proper authority? Was, for example, the Force acting in an assistance capacity to the Thai police, to which the ministerial directive would apply, or was it essentially an RCMP operation?

- iv) Was the operation carried out according to Force policies and procedures?

A broader concern is, of course, whether there are sufficient controls in place for the conduct of RCMP members while on Force operations in foreign countries.

The Chairman has decided to initiate a complaint in this matter on the basis that there are reasonable grounds for doing so, and to commence an investigation of that complaint because he considers it in the public interest. He believes the news accounts raise questions that require answers. He considers he has a responsibility to seek an explanation, and the initiation and investigation of a complaint is the only appropriate means of doing so.

These procedures are being used to enable Force members and the Force itself to answer questions raised in news stories by responsible journalists in responsible newspapers. It may turn out that the journalists' sources provided incorrect information. But the point at this stage is to seek the truth of the matter, as best one can.

Although the Chairman's decision to initiate a complaint and commence an investigation in the public interest was made after the end of the reporting year, reference is made to it here for three reasons. First, the specific incident occurred during the reporting year. Second, the Chairman began his consideration of the matter during that year. And third, the Chairman believes the matter is of significant public importance.

CHAPTER 6

THREE OUTSTANDING ISSUES

This chapter discusses three major issues facing the Commission:

- whether the Commission has jurisdiction over complaints incidents that occurred before September 30, 1988. Is Part VII retrospective in its application?
- how public is the public complaints process? For instance, to what extent does the *Privacy Act* impose constraints on the release of complaints information to the Commission?
- what is the linkage between the disciplinary and public complaints processes established under the *RCMP Act*?

Each of these issues has a significant impact on the application of Part VII and the exercise of its provisions. The importance of the retrospectivity issue will, however, diminish with the passage of time.

1. Old Complaints: Retrospectivity

Is a member of the public entitled to the benefit of the new complaints process when the incident giving rise to the complaint occurred before that process became law? In other words, is the legislation retrospective? The *RCMP Act* does not expressly deal with this question.

While the Commission was getting organized prior to proclamation of Part VII, it received a number of complaints. Some related to incidents that happened long before Parliament adopted the legislation; some were of more recent origin. After Part VII came into force on September 30, 1988, complaints were also received in respect of incidents having occurred before that date. All these complaints were forwarded to the RCMP for attention, and the complainants

were so advised. As well, some complaints were referred to the Commission by complainants who were not satisfied with the disposition by the RCMP, the incident in question having taken place before September 30. In some cases, the RCMP disposition occurred before that date and, in others, afterwards. The complainants were advised that the Commission would not be able to deal with their complaints until the retrospectivity issue was resolved.

At a very early stage, the Commission sought a legal opinion on the retrospectivity issue. Counsel concluded that the legislation was not retrospective in nature, adding the qualification that the matter was not free from doubt.

Legislation is usually prospective in nature. If that is the situation in respect of Part VII, September 30, 1988 would be the cut-off date.

However, there are two exceptions to this general rule which might apply here.

The first exception is when a statute relates to procedure only. It can be argued that the RCMP legislation simply provides a new procedure for dealing with complaints. Conversely, it can be argued that, under this legislation, rights are created (the right to complain) and rights are affected (the rights of Force members).

The second exception is where the intent of the legislation is to protect the public. However, that objective, which surely applies to the public complaints process, must be balanced with the manner in which the legislation affects rights.

In the event that a court ruled in favour of retrospectivity, there would be a further question as to the period covered. It might be limitless, except perhaps for an exclusion of stale-dated matters. Or it might extend into the past only to the date when Royal

Assent was given, on March 26, 1986, or when Part VI was proclaimed in force on December 18, 1986.

Counsel recommended that the Commission have the matter clarified by referring the issue to the Federal Court of Appeal, under section 28 of the *Federal Court Act*.

This recommendation was fully discussed at the first meeting of Commission members, in December 1988, and there was general consensus that this course of action should be followed. It was also generally considered the Commission had no alternative but to act on the basis of Counsel's advice that the legislation was not retrospective. At the same time, it was felt that, in view of the legal doubts about that position, it would not be fair to impose on complainants the burden of challenging that position in the courts. Also, the obtaining of a court ruling at the earliest possible time would avoid the consequences of a possible future pronouncement in favour of retrospectivity. Should that occur, there would be a serious resulting problem with regard to reopening the complaints of all those complainants who had previously been turned away on the ground that the legislation was not retrospective.

Counsel was accordingly instructed to proceed with the section 28 reference. Much preparation was required, as a reference of this kind had to be based on actual complaints rather than speculative questions. A considerable number of situations had to be presented to the court.

In early March, when Counsel was prepared to make the application, the Commission was requested by the Department of Justice, which represents the RCMP in this matter, to proceed under a different provision of the *Federal Court Act*, section 17. This provision enables a reference to be made to a trial judge of the Federal Court of Canada by the Attorney General of Canada with another party. The Com-

mission agreed to this request, which unfortunately came rather late in the day. The drawbacks are that there will be some delay, because the process is different, and that the section 17 reference will result in a ruling of the Federal Court Trial Division rather than one of the Federal Court of Appeal.

The advantage, on the other hand, was that a difficult procedural obstacle would be removed. A reference can be made under section 28 only when the federal agency making it is a decision-making body. An argument could be raised, and the Commission expected it to be raised, that the Commission was not such a body because its findings and recommendations are not binding on the parties appearing before it. (The Commission does not agree with that argument on the ground that it sits as an administrative tribunal with the powers of a board of inquiry, and reaches conclusions.) However, this issue does not arise under section 17 references.

The reference was filed with the Federal Court on May 12, 1989. It is expected to be heard in the early fall.

2. How Public is the Public Complaints Process?

One might expect a public complaints process to be entirely open to public scrutiny. But it is not as simple as that.

The main purpose of the complaints process is to enable individual members of the public to make complaints. Yet the public at large will have a general interest in how the process is working and a specific interest in complaints affecting society as a whole.

The federal *Access to Information Act* and *Privacy Act* give and restrict access to information held by government institutions.

The issue is not whether the Commission should be open, but rather to what degree and in what manner. Timing may be critical. There may be a stage in the process when information should not or cannot be divulged, as when a complaint is under investigation. To release the information to the public at a later stage may be appropriate, for example, at a public hearing or in a report.

Public disclosure issues arise at various stages of the complaints process. For example, can and should the Commission release to the public:

- information about complaints received by the Commission, such as names of the complainant and the Force member, and details about the nature of the complaint?
- information about investigations or reviews being carried out by the Chairman?
- reports of the Chairman or the Commission dealing with specific complaints; reports of the RCMP Commissioner disposing of complaints, and the RCMP Commissioner's response to Commission reports?

A number of factors must be considered:

- the extent to which the Commission process should be regarded as similar to those of the courts and administrative tribunals, where documentation is a matter of public record as a principle of fundamental justice;
- the extent to which information about complaints and their investigation, at least while the investigation is being carried out, should not be public, bearing in mind the experience of such bodies as the Canadian Human Rights Commission and the Commissioner of Official Languages;
- the fact that, subject to certain exceptions, Commission hearings are generally to be held in public;

- the public interest in the fair and proper enforcement of the law;
- the extent to which it may or may not be appropriate to resolve complaints through the less formal resolution process contemplated in Part VII, without the need for public exposure;
- the extent to which the public is entitled to information held by the Commission under the *Access to Information Act*;
- the extent to which the Commission is restricted by the *Privacy Act* from releasing personal information related to complaints; and
- the wishes of the complainant, the Force member whose conduct is in question, and the Force itself.

Some complainants welcome the notion of the complaint being made public. Indeed, they may have gone to the media with their grievances, and the media may have carried their stories. Other complainants, however, may not wish to attract publicity. It may be that a complainant is seeking only a personal apology from the Force member, and does not want to be the cause of public embarrassment to the member or the Force.

Members of the Force whose conduct is being complained about do not, understandably, enjoy being subjected to publicized allegations of misbehaviour. Particularly in smaller communities, such allegations, which may or may not turn out to be justified, can be socially embarrassing for members and their families. Once a complaint is found to be substantiated, either by the Force or the Commission, one might be less sympathetic to the member's desire for privacy. Even then, however, the *Privacy Act* has to be taken into account.

The Commission is dealing with the issue of openness in light of the legal advice it has sought and received. However, most of the above questions have yet to arise in practice, owing to the fact that the Chairman has so far completed no reviews and has issued no reports, and the Commission has held no hearings.

The philosophy of the Commission is: "as open as we can be". Public disclosure, to the extent that it is permissible, should contribute to the health of the process and is essential to public confidence in the system.

3. Public Complaints and Discipline: Linkage

The *RCMP Act* creates what appears to be entirely separate processes for dealing with discipline (Part IV) and public complaints (Part VII).

However, the two processes are related even if the legislation does not identify and deal with that relationship or linkage.

The linkage issues are:

- the extent to which the two processes interrelate in terms of timing;
- the extent to which a member of the public who made a complaint is entitled to know the discipline imposed and, if dissatisfied, is entitled to refer the matter to the Commission for review;
- the extent to which it is appropriate for the Commission or its Chairman to make findings or recommendations on the subject of discipline; and
- the extent to which there is a role for the public complainant in the discipline process.

Timing

The discipline process can be initiated without a member of the public making a complaint. On the other hand, where a complaint is made and found to be justified, one would expect disciplinary measures to follow. However, would it be appropriate for the two processes to proceed concurrently in respect to the same incident?

It may be that, once a public complaint is made under Part VII, the disciplinary process should not be commenced, or if already commenced, should be suspended, until the Part VII process is completed. One can argue that the merits of the complaint should be determined before disciplinary action is taken. As well, a complaint may be made after the disciplinary process has been completed. In such a situation, the RCMP Commissioner might refuse to investigate the complaint on the ground that, having regard to all the circumstances, further investigation was not necessary or reasonably practicable. The complainant would then be entitled to refer such a decision to the Commission for review.

There should be consultation between the Commission and the Force to develop mutually acceptable guidelines with respect to the timing of the application of the two processes.

The complainant and discipline

The RCMP Commissioner is required, when reporting to the complainant, to provide "a summary of any action that has been or will be taken with respect to the disposition of the complaint". He is required to provide that information to the complainant when the investigation is finished. However, disciplinary proceedings may or may not have been commenced at that point. If the disciplinary proceedings have not yet been initiated, all that can be reported to the complainant at this stage is that "appropriate disci-

plinary action will be taken". The Act does not provide for a subsequent report to the complainant.

However, the Act gives the complainant the right to refer the complaint to the Commission for review if he or she is not satisfied with the "disposition of the complaint by the Force". The issue then is whether disposition includes the imposition of discipline.

The Commission sought legal advice on this question and was advised that the complainant was entitled to know the discipline imposed and, if dissatisfied, to refer the matter to the Commission. The Force was informed of this view.

The question, at the moment, is one of statutory interpretation. If the RCMP, or an affected Force member, decided to take the position that the complainant had no right to know, the issue could be determined in the courts at the request of a determined complainant or by means of a reference by the Commission.

In principle, police forces, including the RCMP, prefer to keep the imposition of discipline within their organization an internal matter.

Others support the notion that, if the public is to have confidence in the fairness and seriousness with which police forces take follow-up action on substantiated complaints, there should be disclosure to the complainant and, indeed, to the public as a whole.

Discipline and the Commission

After hearings, reviews and investigations, both the Commission and the Chairman are required to make reports setting out such findings and recommendations as are deemed fit. The Act places no qualifications on the nature of the recommendations.

The extent to which it is appropriate for the Commission or the Chairman to make recommendations in regard to discipline, either in general or specific terms, is an issue that merits careful consideration.

The complainant and the disciplinary process

When a disciplinary matter comes before the External Review Committee, the Committee must give any person an opportunity to participate in the hearing if the Committee is satisfied that he or she has a direct and substantial interest in the matter.

At some time in the future, the External Review Committee may have to address the issue of a complainant's interest in such matters.





CANADA

RCMP
PUBLIC
COMPLAINTS
COMMISSION

THE COMPLAINTS PROCESS

PART IV

CHAPTER 7: WORKING THE PROCESS

The public complaints process, established under Part VII of the *RCMP Act*, comes to life through the use and application of its provisions by the public, the RCMP and its members, and the Public Complaints Commission.

The process is quite complex.

The purpose of this chapter is to set out in some detail how the Commission sees the public complaints process working.

There are eight major steps in the complaints process. They are:

1. making the complaint;
2. disposition of the complaint by the RCMP, through informal resolution or formal investigation;
3. investigation by the Chairman of the Commission or a Commission hearing, whether or not the complaint has been investigated by the RCMP, in instances where the Chairman considers it in the public interest;
4. referral to the Commission by a complainant dissatisfied with the RCMP disposition of the complaint;
5. review by the Chairman;
6. hearing by the Commission;
7. response of the RCMP Commissioner to the findings and recommendations in reports of the Chairman or the Commission; and
8. the final reporting of the Chairman of the Commission.

Most complainants should not have to go beyond steps 1 and 2. Step 3 is optional, and comes into

play only when the Chairman decides there is a matter of public interest at stake. Where a dissatisfied complainant refers the complaint to the Commission at step 4, the matter will not go beyond step 5 if the Chairman is satisfied with the Force's disposition of the complaint.

A description of the eight steps follows.

Step 1: Making the Complaint

There are four questions:

- Who can make a complaint?
- Concerning whom can the complaint be made?
- What can the complaint be about?
- To whom can the complaint be made?

The answers to these questions are provided in section 45.35 of the *RCMP Act*.

Who can make a complaint

Any member of the public is entitled to make a complaint, whether or not that individual was involved in the incident. Such persons may include a relative, a bystander or a person who has simply heard about an incident.

There might be people who wish to make complaints in their official capacities as judges, Members of Parliament or Cabinet Ministers, members of the federal or a provincial public service, or even members of the RCMP. There seems to be no good reason why Part VII should not be available to such people. Ultimately, it should be the merits of the complaint that count. If there were a problem with such people making a complaint, the Chairman could always initiate the complaint if he is satisfied there are reasonable grounds for doing so.

There is special provision for the Chairman to initiate complaints. Such complaints are treated under Part

VII in the same general way as any other, except that the Chairman is required to notify the Solicitor General that he has taken such action.

Other circumstances in which the Chairman might consider initiating a complaint would be where information has been received from an anonymous source, or from a known source who simply wants to draw the Commission's attention to an incident or wishes the Chairman to make the complaint.

On the other hand, the anonymous member of the public may wish to make the complaint personally. While there may be no theoretical impediment to this approach, complaints lodged on an anonymous basis pose obvious practical difficulties. The RCMP investigation cannot include an interview with a complainant whose identity is unknown; the Force cannot resolve the complaint informally with the complainant; and the RCMP Commissioner cannot report to the complainant after completion of an investigation, as the statute requires.

Certainly, it would be dangerous to ignore, as a matter of policy, information from anonymous sources, which may include members of the Force who are "whistleblowing". Important matters could be brought to light in this way.

Concerning whom can the complaint be made?

The complaint can be made about the conduct of any member of the Force or any other person appointed or employed under the authority of the *RCMP Act*.

a) Members of the Force

Members of the Force are defined in section 2 of the Act as officers and members who have been appointed under specified provisions of the Act. These include regular members of the RCMP and special constables appointed to serve at airports and embassies and in certain other special roles, such as in the Force's

Native policing programs. There are also approximately 1,000 civilian members, usually persons with special training or skills.

Not included in the definition of member are:

- supernumerary special constables, appointed under section 7(1)(c), who serve without pay and who are not entitled to any pecuniary privilege or benefits under the *RCMP Act*;
- auxiliary police appointed under provincial legislation (such as the *Police Acts* of British Columbia and New Brunswick), who may be called upon to assist the RCMP in carrying out its responsibilities;
- members of the RCMP Reserve, appointed under section 12 of the *RCMP Act*;
- civilian personnel (generally clerical and secretarial staff), appointed or employed under the *Public Service Employment Act*.

The definition of "member" excludes members who have been dismissed or discharged from the Force. Members who have resigned or retired are considered to have been discharged.

b) "Other person"

Other persons appointed or employed under the authority of the *RCMP Act* are:

- supernumerary special constables;
- members of the RCMP Reserve; and
- temporary civilian staff appointed by the Commissioner under subsection 11(2), but not appointed or employed under the *Public Service Employment Act*.

It is difficult to understand why there should be a distinction between temporary and permanent civilian staff for the making of complaints under Part VII.

Perhaps the distinction was not intended. However, section 11 clearly states that the Commissioner may employ temporary members, on such terms and conditions as are prescribed by Treasury Board. He may, at any time, dismiss or discharge such employees. Section 11 provides that permanent civilian staff shall be "appointed or employed" under the *Public Service Employment Act*.

Auxiliary police, who may be called upon to assist the RCMP are not appointed under the *RCMP Act*, but under provincial legislation. Thus they are not subject to Part VII in respect of their conduct when providing that assistance. Their conduct would be subject to relevant provincial complaints procedures.

Members of the RCMP External Review Committee and the Public Complaints Commission (but not the staff of these two bodies) are also appointed under the *RCMP Act*. But it is hard to believe that the Part VII process was intended to apply to complaints about these persons. This appears to have been a drafting oversight.

c) RCMP as an organization

The legislation does not provide for complaints to be made against the RCMP as a body or organization. The Marin Commission had recommended that the complaint process it proposed should apply to complaints alleging "the failure of the Force itself to meet public expectations". The first two Bills, C-50 and C-19, both included complaints "concerning the activities of the Force in general". The following three Bills, C-69, C-13, and C-65, did not include such complaints.

When Bill C-65 was before the House of Commons, an Opposition member moved that it be amended to enable the process to apply to complaints about the activities of the Force in general, as well as to those concerning the conduct of Force members. The then Solicitor General opposed the motion, stating:

I do not think it would be desirable for us to set up a permanent body of inquiry into policy matters within the RCMP. I think it is more appropriate that we should have a complaints commission which, in looking at specific complaints of specific behaviour, would have a chance to review that and to look at any related information it felt was appropriate. There is no question that it would have the ability to make findings which reflect on policy, and so it should.

(House of Commons Debates, February 5, 1986, pp. 10495-10498)

Some complaints concerning the conduct of Force members will undoubtedly raise issues concerning Force attitudes, policies, procedures and activities, which the Commission should and will properly address. However, in order to invoke Part VII, there must be a complaint concerning conduct.

d) Informers

A complaint can be made concerning the conduct of an RCMP informer only if it can be shown that the informer was employed under the *RCMP Act*. Most informers are not employed in that sense, although they may receive money for their services. Complaints could, of course, be made against the member of the Force who was the informer's handler.

What can the complaint be about?

Conduct is confined to conduct "in the performance of any duty or function under this Act". These words were added by an amendment to Bill C-65 so as to exclude off-duty conduct.

There may well be complaints made in the future about an RCMP member attempting, while off-duty, to make improper use of his or her influence as a Force member in a personal dispute, or when stopped for a driving offence, for instance. Such

behaviour could breach the Force's Code of Conduct. The extent to which such conduct is subject to Part VII will have to be determined when such a complaint is made.

To whom can the complaint be made?

There are three avenues for making the complaint:

- the Commission;
- any member of the Force, or other person appointed or employed under the authority of the Act;
- the provincial authority, in the province in which the subject matter of the complaint arose, that is responsible for the receipt and investigation of complaints by the public against police.

The statute does not require a complaint to be in writing.

a) The Commission

A complaint can be made to the Commission by telephone, in person, or by mail. The Commission has a toll-free number for the convenience of the public.

b) Any member of the Force

A member of the public can lodge a complaint with the RCMP in several ways. These include writing to the Commissioner at RCMP Headquarters in Ottawa, going in person to a local detachment, telephoning the Division headquarters in a province, speaking to a special constable at an airport, and so on.

c) Provincial authority

The term provincial authority is not defined by the *RCMP Act*. Unless a province or territory had established a special body, such as a public commission, to receive and investigate complaints by the public against the police, the provincial authority would be

the provincial or territorial department or ministry responsible for policing. This is the case in Prince Edward Island and the two territories.

Provincial legislation establishing police commissions or other bodies set up to examine complaints vary greatly. Each provincial statute has to be examined to determine whether the agency is *the* provincial authority "responsible for the receipt and investigation of complaints by the public against police", as prescribed by Part VII of the *RCMP Act*. Some provincial bodies do not have the exclusive authority to receive complaints, but are only one avenue through which complaints can be made. Some have no power to investigate, but only to review or hold hearings. Manitoba and Nova Scotia have, in addition to their provincial police commissions, created special bodies to review complaints. Under Quebec's new legislation, yet to be proclaimed in force, a Commissioner of Police Ethics will receive and examine complaints concerning Quebec police officers.

Discussions are under way with provincial officials in each province to clarify which agency, if any, is the provincial authority for Part VII purposes.

Notification of the RCMP

Lastly, when a complaint is made under Part VII, the RCMP Commissioner must be notified. This statutory requirement is readily understandable where the avenue for making the complaint is the Public Complaints Commission or the provincial authority. But it also applies to complaints made to members of the Force.

Step 2: Disposition of the Complaint by the RCMP

Notification of person whose conduct is in question

On being notified of a complaint made under section 45.35 of the *RCMP Act*, the RCMP Commissioner must notify the member or other person whose conduct is in question. The exception to that require-

ment is where the Commissioner is of the opinion that providing the notice might adversely affect or hinder any investigation that is being or may be carried out in respect of the complaint.

Where Commissioner can refuse to investigate

The RCMP Commissioner can refuse to investigate or stop an investigation if, in his opinion:

- the complaint is one that should be dealt with under a procedure provided in any other Act of Parliament (for example the *Canadian Human Rights Act* and the *Official Languages Act*);
- the complaint is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith; or
- the investigation is not necessary or reasonably practicable.

This power of the RCMP Commissioner does not apply to complaints initiated by the Chairman.

When the RCMP Commissioner exercises this power, he must notify the complainant and the Force member involved of the decision and give his reasons. The complainant must also be advised that, if he or she is not satisfied with the RCMP Commissioner's decision, the complaint may be referred to the Commission for review.

Informal disposition and investigation

Public complaints are dealt with in two stages:

- first, the RCMP Commissioner must consider whether the complaint can be disposed of informally. With the consent of the complainant and the Force member whose conduct is the subject matter of the complaint, the Commissioner may try to resolve the complaint informally. Where a complaint is resolved in this manner, a record of the disposition must be made, the complainant must agree in writing, and the member involved must be informed of the disposition;

- second, if a complaint is not disposed of informally, the complaint must be investigated by the Force in accordance with rules made by the Commissioner. The Commissioner has issued Standing Orders for this purpose.

During an investigation, the Commissioner must, not later than 45 days after being notified of the complaint, provide the complainant and the member involved a written status report of the investigation. After the initial status report, further reports are to be provided on a monthly basis throughout the investigation. An exception is when the Commissioner is of the opinion that providing a status report might adversely affect or hinder any complaint investigation that is being or may be carried out.

When the investigation is completed, the Commissioner must send a final report to the complainant and the member involved. The report must include:

- a summary of the complaint;
- the results of the investigation;
- a summary of any action that has been or will be taken with respect to resolution of the complaint; and
- the right of the complainant to refer the complaint to the Public Complaints Commission for review "if the complainant is not satisfied with the disposition of the complaint by the Force".

Step 3: Public Interest Investigations or Hearings

The Chairman may investigate, or institute a Commission hearing to inquire into a complaint, where he considers it advisable in the public interest to do so. This authority is additional to, and separate from, his authority to initiate complaints.

The Chairman may exercise this power whether or not the complaint has been investigated, reported on or otherwise dealt with by the RCMP under Part VII.

Once the Chairman exercises this power, the RCMP is no longer required to investigate and report, or otherwise deal with the complaint, until the Chairman or the Commission has made its report and the report has been received by the Commissioner.

When the Chairman has completed a public interest investigation, or the Commission a public interest hearing, a report containing findings and recommendations is prepared. This report is then subjected to review by the RCMP Commissioner, after which a final report is sent by the Chairman to the RCMP Commissioner, the Solicitor General, and the parties.

While the public has an interest in ensuring that every complaint made by a member of the public is appropriately dealt with, Parliament obviously did not intend the Chairman to invoke this public interest provision in every instance. Part VII continues to give the Force the responsibility it has always exercised in investigating complaints against its members. The public interest provision was intended for special circumstances.

The term public interest has, of course, a legal meaning, and we have reviewed the relevant jurisprudence. The most helpful judicial definition was that of Mr. Justice Tallis (now of the Saskatchewan Court of Appeal) in a 1976 case, where he was interpreting the meaning of public interest in subsection 608(3) of the *Criminal Code*. That provision empowered a judge of the court of appeal to order that a prisoner appellant be released, pending the determination of his appeal, if the appellant established that "his detention is not necessary in the public interest".

The judge stated:

In my opinion, in the determination of what may constitute public interest, Parliament intended to give to the Judge a wide and

unfettered discretion. I will not attempt to define with particularity what constitutes public interest because this would only restrict the unfettered discretion which Parliament intended to confer. In my view public interest should be given a comprehensive meaning. The circumstances of each case must be examined to determine whether or not the public interest requires the prisoner's detention.

I believe that the effective enforcement and administration of criminal law in this jurisdiction can only be achieved if the Courts, Judges, police officers and law enforcement agencies have and maintain the confidence and respect of the public. Any action which may detrimentally affect that confidence would be contrary to the public interest.

There will be circumstances in which the public has a clear interest over and above that of the individual complainant. A specific complaint about conduct may raise significant questions about Force policies, procedures, attitudes or training that affect many members of the public. An important issue under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* may be contained in a complaint.

The nature of the complaint may be such that it is in the public interest that it be examined independently, regardless of whether the complainant subsequently refers it to the Commission. The complaint may raise an important issue or allege serious misbehaviour warranting independent scrutiny. There may also be occasions where a complainant does not proceed because of intimidation or fear of intimidation, real or imagined. Or the complainant may lose interest.

In situations where the matter of the complaint has become the subject of public controversy, the public interest may best be served by the Chairman instituting a Commission hearing. The RCMP's investiga-

tion might, in some circumstances, not be expected to resolve the matter, and could unnecessarily lengthen the time taken to address the matter satisfactorily from the public's point of view. Sometimes the credibility of Force members and the complainant's witnesses may be the key issue. A Commission hearing, normally held in public, may be the best solution. The facts and the issues would then receive a public airing with the parties being subjected to cross-examination under oath.

The issue of whether a complaint warrants investigation or a hearing in the public interest will require careful consideration in each case. In the end, the use of the public interest provision will be based on the Chairman's judgment. In the first six months of the Commission's operations, the Chairman has invoked the provision on three occasions.

To ensure that the Chairman has the proper opportunity to exercise the public interest provision in appropriate cases, it is essential that the Force make available any information regarding all the complaints it has received directly or from provincial authorities. The only complaints that the Commission would be aware of are those which had been lodged in the first instance with it, or where a dissatisfied complainant has referred the matter to the Commission. For this and other purposes, the Commission has asked the RCMP Commissioner, pursuant to section 45.47 of the *RCMP Act*, for all information contained in the record of complaints received by the Force.

In conferring the general power to investigate, Parliament gave the Chairman no express specific powers to conduct investigations. The Chairman assumes that Parliament intended, at least, that the Force should make available to him, on request, whatever material or files he considered relevant to his investigation, and that the Force, as a matter of policy, would require its members to be available for questioning.

Step 4: Referral By a Dissatisfied Complainant

At the end of step 2, the RCMP Commissioner sends a report to the complainant which must include the results of the Force's investigation and "a summary of any action that has been or will be taken with respect to resolution of the complaint".

Also, if the Commissioner had decided, at an earlier stage in the step 2 proceedings, to direct that no investigation of a complaint be commenced, or that an investigation be terminated, on any of the three grounds specified in subsection (5) of section 45.36, the Commissioner is required to notify the complainant of his decision.

The complainant who is not satisfied with the disposition of the complaint by the Force, or with a direction by the RCMP Commissioner to refuse to investigate, may refer the complaint in writing to the Commission for review.

The conclusions that the Force comes to after investigating complaints are usually expressed in terms of the complaints being "substantiated", "unsubstantiated", or "unfounded". "Unsubstantiated", as opposed to "unfounded", is apparently intended to mean that the complaint has not been or cannot be proven. "Unfounded" presumably means that there was no basis for the complaint. This distinction was recommended by the Marin Commission, and subsequently adopted by the Force.

Complainants who are informed that their complaints are unsubstantiated, and who feel strongly about their versions of the events in question, may wish to bring the matter to the Commission for review.

There may be occasions, however, where a complainant would be satisfied if the Commissioner's report gave an appropriate explanation of the results of the investigation, even when the investigation con-

cluded that the complaint was unfounded or unsubstantiated.

What is meant by disposition of the complaint. Does disposition include the discipline imposed? Is the complainant entitled to know the discipline imposed? If the complainant knew, and was not satisfied with the discipline imposed, is the complainant entitled to refer the complaint to the Commission on that issue? How would the Chairman, for purposes of review, deal with the matter?

The relationship between the discipline process, in Part IV of the Act, and the public complaints process, in Part VII, is discussed in Chapter 6.

Step 5: Review by the Commission Chairman

Once the complainant has referred the complaint to the Commission for review,

- the Chairman provides the RCMP Commissioner with a copy of the complaint;
- the RCMP Commissioner then supplies the Chairman with

the notice to the complainant (where the Commissioner refused to investigate the complaint), or the report to the complainant (where the Force conducted an investigation), and

other materials under the control of the Force that are relevant to the complaint.

The Chairman then conducts a review. If he is satisfied with the Force's disposition of the complaint, he prepares a report to that effect and sends it to the Solicitor General, the RCMP Commissioner, the Force member whose conduct has been in question, and the complainant (except when the Chairman initiated the complaint). So far as the statute is concerned, the making of such a report by the Chairman closes

the matter. Part VII provides for no further right of review, or appeal, for the complainant. The review must therefore be thorough and fair.

It will be important to determine why a complainant is dissatisfied with the Force's disposition of the complaint. The adequacy of the explanations contained in the Commissioner's report to the complainant will be critical, particularly from the complainant's perspective. Once the complainant has referred the complaint to the Commission for review, it will be for the Chairman to decide on the adequacy of the Commissioner's report. The Chairman may identify problems with the report that the complainant overlooked or did not articulate.

Where the Chairman is not satisfied with the Force's disposition of the complaint, or considers that further inquiry is warranted, he has a number of options. The Act provides that he may:

- i) forward to the Solicitor General and the RCMP Commissioner a report in writing setting out such findings and recommendations as he sees fit;
- ii) ask the RCMP Commissioner to conduct a further investigation into the complaint; or
- iii) investigate the complaint; or
- iv) institute a Commission hearing to inquire into the complaint.

The Act provides for these options in the order set out above, and appears to do so on an alternative basis through the use of the word "or".

The legislative draftsman has created a maze.

The basic issue is whether the Chairman can exercise more than one option. The legal meaning of the word "or" has been the subject of much interpretation. Sometimes it can be used conjunctively and sometimes disjunctively. Some observations and questions are:

- it seems obvious that it would be possible to invoke option (i) without invoking options (ii) or (iii).
- one might think that, after options (ii) or (iii) have been invoked, either a report must be written under option (i) or a hearing instituted under option (iv). However, the Act provides that where the Chairman exercises his option to investigate (option (iii)), he is required to make a report under a different provision than the one establishing the four options (i.e., section 45.43(3), rather than section 45.42(3)(a));
- what happens where the Chairman has asked the RCMP Commissioner to investigate further? Did Parliament intend that the results of that investigation be reported to the Chairman for the purposes of his review so that he could then prepare a report under option (i)? Or was the request intended to be the basis of a fresh report to the complainant pursuant to section 45.4? Or was it intended that the RCMP Commissioner be free to follow up as he might choose leaving the Commission with no further jurisdiction? The Act is not clear. The first of these choices would make the most sense.

There is an obvious need for clarification of the legislation.

The Chairman's report, where he has exercised option (i) or (iii), is only required to be sent to the Solicitor General and the RCMP Commissioner. But in instances where the Chairman was satisfied with the Force's disposition of the complaint, his report is *also* sent to the complainant and the Force member whose conduct is in question. The reason for this difference appears to be that the former report is interim in nature and is subject to steps 7 and 8 of the complaints process, involving the Commissioner's response and the subsequent final report of the Chairman. This is not the case with a report of the Chairman concluding that he is satisfied with the Force's disposition of the complaint: this is a final report, not subject to steps 7 and 8.

Commission reports after hearings are similarly interim in nature. The reports are only required to be sent to the Solicitor General and the RCMP Commissioner.

Perhaps it was thought that these interim reports ought not to be sent to the complainant and the Force member because the RCMP Commissioner should have the opportunity to decide whether or not he would accept the findings and recommendations of these reports, without the complainant and Force member knowing — perhaps never knowing — what those findings and recommendations were. Under such a procedure, the complainant and Force member might only be informed of the findings and recommendations of the Chairman in his final report. Such an approach would not seem to be consistent with sound administrative law practices, particularly where public hearings have been held. It is difficult to accept the notion that, after a public hearing, the complainant is not entitled to know what the Commission findings were and what it has recommended.

The Act does not state that these interim reports ought not be sent to the complainant and the Force member, and it is the expectation of the Chairman that these reports will be sent to both these parties.

After reviewing a complaint, the Chairman may have to decide whether to write a report, which would conclude the matter so far as Part VII is concerned, or to institute a Commission hearing. What criteria should the Chairman apply to reach such a decision?

Hearings will involve a considerable expense to the public. The Chairman believes that the hearing process should only be instituted when a report by him cannot be effectively used to resolve the complaint. These will include circumstances:

- where it is in the public interest that there should be an airing of the facts or issues involved in a particular complaint;
- where there are credibility issues at stake (over different versions of the incident giving rise to the complaint) that are likely to be appropriately determined only at a hearing, where witnesses must testify under oath and are subject to cross-examination.

There may well be other circumstances. Experience will tell.

Step 6: Hearing by the Commission

On determining that a Commission hearing should be instituted, the Chairman assigns other members of the Commission to conduct the hearing. Having reviewed a complaint, it would be inappropriate for the Chairman to subsequently conduct a hearing.

Where the complaint arises out of provincial, territorial, or municipal contract policing by the RCMP, the Commission member from the contracting province or territory is required by the Act to be assigned, either alone or with other Commission members.

Generally, the Chairman expects to assign three Commission members to conduct hearings. A single Commission member, or a panel of several members, conducting a hearing are deemed to be the Commission.

As a matter of policy, Commission hearings should be held in the locality where the incident giving rise to the complaint occurred. The Act states that the Commission shall sit at such place in Canada as may be fixed by the Commission, having regard to the convenience of the parties.

Hearings are required to be in public, except where the Commission is of the opinion that information

falling within any of three categories would likely be disclosed during the hearings. The three categories are:

- information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;
- information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to law enforcement;
- information respecting a person's financial or personal affairs where that person's interest outweighs the public's interest in the information.

At the end of the hearing, the Commission prepares a report, setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as it sees fit.

The Commission conducting a hearing has most of the powers granted to boards of inquiry established under Part I of the *RCMP Act*. This means that it will have the power, in relation to the matter before it:

- to summon any person before the commission and to require that person to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things under that person's control as the Commission deems requisite to the full investigation and consideration of that matter;
- to administer oaths;
- to receive and accept on oath or by affidavit such evidence and other information as the Commission sees fit, whether or not such evidence or information is or would be admissible in a court of law.

Certain restrictions on the admissibility of evidence are imposed by the legislation.

The Act provides that all proceedings before the Commission shall be dealt with as “informally and expeditiously as the circumstances and considerations of fairness permit”.

The parties at a hearing are defined in the Act as:

- the complainant,
- the Force member (or other person) whose conduct is the subject-matter of the complaint,
- the officer designated by the Commissioner in respect of the Force member, referred to in the Act as the “appropriate officer”.

The Commissioner’s Standing Orders (Public Complaints) state that, in the rules established by the Standing Orders, appropriate officer means, in respect of a member, the commanding officer of the division where the incident complained of occurred. The term commanding officer is defined as including “the Director of Administrative Services”.

While the role of the appropriate officer at the hearing is not defined in either the Act or the Standing Orders, it is undoubtedly that of representing the interests of the Force, rather than those of the Force member whose conduct is in question. The Act provides for the appropriate officer to be represented or assisted at the hearing by any other member.

The parties referred to above *and* any other person who satisfies the Commission that he or she has a “substantial and direct interest” in the complaint must, at the hearing, be afforded a full and ample opportunity, in person or by counsel:

- to present evidence,
- to cross-examine witnesses, and
- to make representations.

The Commission is concerned that complainants appearing at hearings may not be represented by counsel. Many may not be able to afford counsel. On

the other hand, the appropriate officer, representing the RCMP's interests, and the Force member can be expected to have lawyers appearing on their behalf. In addition, the Commission will have an *ad hoc* counsel present at hearings to ensure that all available evidence that should be presented to the Commission is brought forward. But such counsel cannot be an advocate for the complainant.

A complainant without counsel, who is subjected to cross-examination by counsel for the other parties and who does not possess the skills to cross-examine the Force member and other witnesses, may well come away with the impression that the proceedings were unfair. While the Act provides that the Commission must permit any person who gives evidence at a hearing to be represented by counsel, it does not expressly provide for some form of legal aid for complainants. The Commission has recognized a need for legal aid in appropriate cases and is taking steps to determine avenues by which that kind of assistance may be provided.

Provision is made in Part VII for the payment of travel and living expenses incurred by the complainant, the Force member whose conduct is in question, or counsel when appearing at hearings held in a locality that is not their ordinary place of residence.

In addition to the statutory rules, the Commission may make rules of practice and procedure for hearings. Draft rules have been prepared.

Upon completion of its report, the Commission is required to send it to the Solicitor General and the RCMP Commissioner, but there is no requirement that it should be sent to the parties. The marginal note in the statute, with respect to the provision imposing this requirement, states "Interim report". What was said in regard to the Chairman's report in step 5 applies equally here.

The Commission plans to send copies of the report to the complainant, the Force member or other person whose conduct was in question, and to any person that the Commission permitted to appear as an intervenor.

Step 7: Response of the RCMP Commissioner

The RCMP Commissioner must be sent reports of:

- the Chairman
 - (a) made after conducting a review of a complaint, where the Chairman concluded that he was not satisfied with the Force's disposition of the complaint; or
 - (b) on completion of a Chairman's investigation commenced by the Chairman either
 - i) where the investigation was considered advisable in the public interest, or
 - ii) where, after conducting a review, further investigation by the Chairman was considered warranted;
- the Commission, on completion of a hearing by the Commission.

After receiving a report of this kind, the RCMP Commissioner is required to review the complaint in light of findings and recommendations set out in the report. He must then notify both the Solicitor General and the Chairman in writing:

- of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint, and
- where the RCMP Commissioner decides not to act on any findings or recommendations set out in the report, his reasons for not so acting.

Step 7 does not apply to the report of the Chairman where he was satisfied with the Force's disposition of the complaint.

Step 8: Final Report of Chairman

The Chairman must consider the RCMP Commissioner's notice under step 7 and, after doing so, prepare a final report setting out such findings and recommendations as he sees fit.

The statute provides no procedure to be followed in the Chairman's consideration of the RCMP Commissioner's notice. Again, the Chairman will attempt to apply sound administrative law practices and has sought legal advice in this matter. There are some difficult questions here. For example, what matters can the Chairman appropriately take into account in considering the RCMP Commissioner's notice? Are the parties entitled to make presentations to the Chairman, commenting on the contents of the Commissioner's notice?

Is the Chairman free to reach entirely different conclusions from those in the Commission report made under Step 6, or is he subject to any constraints in this respect? Suppose, for example, that the RCMP Commissioner has decided to accept and act on the recommendations of an interim Commission hearing report, and the Chairman makes findings and recommendations in his final report which are significantly different. Such a situation appears to be possible.

The Chairman's final report is to be sent to the Solicitor General, the RCMP Commissioner, and the parties that participated in the Commission hearing.

Beyond the Final Report

The Act provides no further procedures for resolving complaints. If the RCMP Commissioner has accepted and acted on the findings and recommendations of the interim and final reports (assuming these two reports not to be in conflict), that should bring the matter to a conclusion. There will be occasions, of course, when a disappointed party will seek further recourse through judicial review or other litigation in

the courts, through the media, by having the matter raised in Parliament, or otherwise bringing it to the attention of the Solicitor General.

If there are cases where the RCMP Commissioner has refused to accept and act on Commission findings and recommendations in an interim report, and the Chairman, in his final report, agrees with the interim report, the Chairman would no doubt recommend that the Commissioner reconsider his position. He could, of course, recommend that the Solicitor General direct the RCMP Commissioner to act on the findings and recommendations of the final report. In any event, where there are differences in position between the Commission and the RCMP Commissioner — and it is hoped these will be few — those differences would attract the interest of the Solicitor General in terms of his accountability to Parliament. Those differences would, of course, be brought to the attention of Parliament in the Chairman's annual report.

A FINAL WORD

During the past year the challenge for both the Commission and the RCMP has been to organize themselves to carry out the mandate Parliament has provided.

The Commission has done its best to bring life to Parts VI and VII:

- by responding to those members of the public who have been the first to bring their complaints to us and have thus generated the Commission's workload during its first six months of operations;
- by examining issues, and exploring the meaning of Parts VI and VII, to arrive at a general understanding of how the public complaints process should work;
- by holding consultations and discussions with the RCMP and its members so that the Force and the Commission can co-ordinate their respective responsibilities;
- by engaging a trained staff sensitive to the Commission's special responsibilities and committed to principles of fairness and impartiality.

In this report, the Chairman has drawn attention to the RCMP's delays in providing information and the quality of that information, and has called for greater direction and supervision of its members in the handling of complaints. He has also raised a number of other concerns and issues that need to be addressed. The purpose of the report is to inform Parliament as to how the process is working, and to provide a stimulus for improvement.

The Force is a large organization with large responsibilities in a large country. Understandably, it has developed a complex bureaucratic structure centralized to a degree at RCMP national headquarters in Ottawa, but heavily decentralized, on the other hand,

in operational divisions across Canada. The divisions in turn have their sub-divisions and detachments.

It should not be surprising, therefore, that the introduction of the new public complaints process has not been free of some "start-up" difficulties. On the whole, however, the Chairman believes substantial progress has been made.

The Chairman would like to emphasize that the RCMP Commissioner and the Force generally are approaching the administration of Part VII with good will, and have displayed a willingness to co-ordinate their responsibilities with the Commission's.

The Commission and the Force will not always be in agreement. There will be tensions between the two bodies. That is the nature of external review and inquiry. What is important is that continuous effort be made to keep the tension healthy and to work at reducing unnecessary disagreement.

The system is beginning to work. The Part VII machinery has come into play, but some parts of it have yet to function. As yet, no Chairman's reviews have been completed, or any hearings held, but investigations in the public interest have been launched. A year from now, the Chairman should be able to give an account of the machinery in full production.

In 1989, the Commission's major priority, over and above managing its developing workload, is tackling the problems of informing members of the public about its role and mandate, and providing them with easy access to its services.

Awareness and accessibility will be the objectives. Members of the public are entitled to know about their rights and to exercise them readily when they wish to do so.

Fairness will be the watchword of the Commission.

Sensibilisation et accessibilité, tels seront les objectifs! Les membres du public sont autorisés à connaître leurs droits et à les exercer facilement lorsqu'ils désirent le faire.

L'équité sera le mot d'ordre de la Commission.

général à Ottawa, mais aussi très fortement décén-
tralisée dans des divisions opérationnelles partout au
pays. Ces divisions regroupent par ailleurs des sous-
divisions et des détachements.

On ne doit donc pas s'étonner que des difficultés se
soient posées au départ, quand on a voulu adopter le
nouveau processus des plaintes du public. Dans
l'ensemble, cependant, le Président croit que des pro-
grès sensibles ont été accomplis.

Le Président tient à souligner que le Commissaire de
la GRC et la Gendarmerie dans son ensemble abor-
dent l'application de la Partie VII avec bonne volonté
et qu'ils se montrent disposés à coordonner leurs
fonctions avec celles de la Commission.

La Commission et la Gendarmerie ne seront pas tou-
jours d'accord. Il y aura des tensions entre elles. Cela
va de pair avec les examens et les enquêtes externes.
L'important, c'est de toujours travailler à maintenir
une saine tension et à réduire les désaccords au
minimum.

Le système commence à fonctionner. Le mécanisme
prévu à la Partie VII est en service, bien que certains
éléments ne marchent pas encore. À ce jour, le
Président n'a terminé aucun examen, aucune au-
dience n'a été tenue, mais des enquêtes d'intérêt
public ont été amorcées. Dans un an, dans le
prochain rapport annuel, le Président devrait pouvoir
faire un compte rendu sur ce mécanisme en pleine
production.

Pour l'année 1989, la principale priorité de la Com-
mission, mise à part la gestion de sa charge de travail
qui va croissant, consistera à informer le public sur
son rôle et à donner à ce même public accès à
ses services.

REMARQUES FINALES

Au cours de la dernière année, la Commission et la GRC ont dû faire face au même défi : s'organiser pour exécuter le mandat qui leur a été confié par le Parlement.

La Commission a fait de son mieux pour donner vie aux Parties VI et VII. Pour cela :

- elle a répondu aux citoyens et citoyennes qui ont été les premiers à lui apporter des plaintes et qui ont ainsi créé sa charge de travail au cours de ses six premiers mois d'existence;

- elle a examiné les problèmes et étudié le sens des dispositions des Parties VI et VII pour arriver à comprendre de façon générale comment la procédure des plaintes du public doit fonctionner;

- elle a consulté la GRC et ses membres et elle a discuté avec eux pour arriver à bien coordonner avec cette dernière l'exécution des responsabilités respectives des deux organismes;

- elle s'est assurée les services d'un personnel compétent sensible à ses obligations particulières et pénétré des principes d'équité et d'impartialité.

Dans le présent rapport, le Président a attiré l'attention sur le temps que la Gendarmerie met à fournir des renseignements et sur la qualité de ces derniers, et il a exhorté la GRC à mieux diriger et superviser ses membres relativement au traitement des plaintes. Il a aussi soulevé d'autres questions et préoccupations qui méritent réponse et réflexion. Le présent rapport vise à renseigner le Parlement sur le fonctionnement du processus et à susciter des améliorations.

La Gendarmerie est une organisation considérable à qui incombent de lourdes responsabilités dans un vaste pays. Il est facile de comprendre qu'elle se soit dotée d'une structure bureaucratique complexe, centralisée dans une certaine mesure au quartier

tion qui est la sienne de faire rapport au Parlement. Il est bien évident que de telles différences seraient portées à l'attention du Parlement dans le cadre du rapport annuel du Président.

Commission, et d'y donner suite, et que, dans son rapport final, le président de la Commission aboutisse à des conclusions et effectue des recommandations sensiblement différentes. Une telle situation pourrait, semble-t-il, effectivement se produire.

Le rapport final du Président doit être transmis au Solliciteur général, au Commissaire de la GRC, ainsi qu'aux parties ayant participé à l'audience de la Commission.

Le dénouement?

La Loi n'a prévu aucune autre procédure de règlement des plaintes. Si le Commissaire de la GRC a accepté les conclusions et recommandations des rapports provisoire et final (à supposer que ces deux rapports ne soient pas en conflit), et qu'il ait décidé d'y donner suite, l'affaire atteint son terme. Il y aura, bien sûr, des cas où une partie, déçue des résultats, entendra se prévaloir d'une autre voie de recours en soumettant l'affaire à l'examen des tribunaux, en se confiant aux médias, en faisant évoquer le dossier au Parlement ou en le portant, d'une manière ou d'une autre, à l'attention du Solliciteur général.

S'il arrive que le Commissaire de la GRC refuse les conclusions et les recommandations énoncées dans un rapport provisoire de la Commission et que le Président, dans son rapport final, reprenne à son compte les conclusions et recommandations du rapport provisoire, le Président recommandera sans doute alors au Commissaire de la GRC de réévaluer sa position. Il pourrait, bien sûr, recommander que le Solliciteur général demande au Commissaire de la GRC de donner suite aux conclusions et aux recommandations contenues dans le rapport final. En tout état de cause, en cas de différences entre les prises de position de la Commission et du Commissaire de la GRC, et il est à espérer que celles-ci seront rares, il est clair que de telles différences retiendraient l'intérêt du Solliciteur général, étant donné l'obliga-

conclusions et des recommandations énoncées dans le rapport. Il doit alors notifier par écrit le Solliciteur général et le Président :

- de toute mesure additionnelle prise ou devant l'être quant à la plainte, et

- s'il choisit de s'écarter des conclusions ou des recommandations énoncées au rapport, il doit motiver son choix dans l'avis.

L'étape 7 n'est pas applicable au rapport du Président dans les cas où celui-ci s'estime satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte.

Étape n° 8 : Le rapport final du Président

Le Président doit examiner l'avis qui lui est transmis par le Commissaire conformément à l'étape 7 et, après cela, préparer un rapport final énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées.

La loi ne prévoit aucune procédure précise applicable à cet examen, par le Président, de l'avis du Commissaire de la GRC. Encore une fois, le Président tentera de se conformer aux pratiques reconnues en matière de droit administratif et a demandé une opinion juridique sur ce point. Cela pose plusieurs questions assez épineuses car, par exemple, dans son examen de l'avis du Commissaire de la GRC, quels sont les éléments dont le Président puisse tenir compte? Les parties ont-elles le droit d'effectuer des représentations au Président, commentant la teneur de l'avis du Commissaire de la GRC?

Le Président est-il libre d'en arriver à des conclusions tout à fait différentes de celles contenues dans le rapport de la Commission rédigé dans le cadre de l'étape 6, ou est-il soumis à certaines restrictions à cet égard? Supposons, par exemple, que le Commissaire de la GRC ait décidé d'accepter les recommandations d'un rapport provisoire suivant une audience de la

En plus des règles de pratique, la Commission va peut-être devoir édicter des règles de pratique et de procédure applicables aux audiences. Une ébauche de ces règles a déjà été préparée.

La Commission, une fois son rapport terminé, est tenue d'en envoyer un exemplaire au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC, mais rien n'exige qu'il en envoie un aux parties. La note figurant en marge de la disposition de la Loi touchant cette obligation, est intitulée « Rapport provisoire ». Ce qui a été dit, à l'étape 5, s'applique également ici.

La Commission a l'intention de transmettre une copie du rapport au plaignant, au membre de la Gendarmerie ou autre personne dont la conduite a été mise en cause, ainsi qu'à toute personne autorisée par la Commission à comparaître à titre d'intervenant.

Étape n° 7 : La réponse du Commissaire de la GRC

Le Commissaire de la GRC doit recevoir une copie des rapports du :

- Président

- a) après que celui-ci ait procédé à l'examen d'une plainte, lorsque le Président ne s'estime pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte; ou
- b) à l'issue de l'enquête du Président, initiée par celui-ci soit
 - i) lorsque le besoin d'une enquête s'est imposé en vertu de l'intérêt public, ou
 - ii) lorsque, après avoir procédé à un examen, le Président a estimé qu'il convenait de procéder à un complément d'enquête;

- la Commission, à l'issue d'une de ses audiences.

Après avoir reçu pareil rapport, le Commissaire de la GRC est tenu de réviser la plainte à la lumière des

- « intérêt direct et réel » dans la plainte, doit avoir toute attitude, à l'audience, personnellement ou par avocat :
- pour présenter des éléments de preuve,
 - pour contre-interroger les témoins, et
 - pour faire des observations.

La Commission est préoccupée du fait que certains plaignants comparaisant aux audiences pourraient ne pas bénéficier des conseils d'un avocat. Nombreux sont ceux qui ne pourraient peut-être pas se payer les services d'un avocat. L'officier compétent représentant les intérêts de la GRC, ainsi que le membre de la Gendarmerie, seront, eux, probablement représentés par des avocats. En plus, la Commission veillera à ce que soit présent à l'audience un conseil *ad hoc* qui veillera à la présentation de toutes les preuves disponibles dont devrait connaître la Commission, mais ce conseil ne saurait se faire l'avocat du plaignant.

Un plaignant sans conseil, soumis au contre-interrogatoire de l'avocat des autres parties et ne possédant pas les aptitudes nécessaires pour contre-interroger le membre de la Gendarmerie et les autres témoins, pourrait très bien en retirer l'impression que la procédure ne s'est pas déroulée de manière équitable. Alors qu'aux termes de la loi la Commission est tenue d'autoriser toute personne venant déposer à l'audience à être représentée, elle ne prévoit pas expressément l'octroi d'une sorte d'aide juridique aux plaignants. La Commission a reconnu la nécessité, le cas échéant, d'assurer une aide juridique et cherche, à l'heure actuelle, à trouver les moyens d'assurer cette aide.

Aux termes de la Partie VII, lorsque la Commission siège au Canada ailleurs qu'au lieu de résidence habituel du membre dont la conduite fait l'objet de la plainte, du plaignant ou de leur avocat, ce membre, ce plaignant ou cet avocat, peut être remboursé des frais de déplacement et de séjour engagés par lui pour sa comparution à l'audience de la Commission.

- recevoir et accepter les éléments de preuve et renseignements, fournis sous serment ou sous forme d'affidavits, qu'elle estime à propos, qu'ils soient ou non recevables devant un tribunal.

La Loi impose, cependant, certaines restrictions à l'admissibilité de la preuve.

La Loi prévoit que la Commission doit donner suite aux procédures engagées devant elle d'une façon « aussi simple et rapide que le permettent les circonstances et l'équité ».

Selon la Loi, on entend par partie :

- le plaignant,
- le membre ou l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte,
- l'officier désigné par le Commissaire à l'égard d'un autre membre et appelé, dans la Loi, l'officier compétent.

Aux termes des Ordres permanents du Commissaire (plaintes publiques), dans les règles établies dans le cadre de ces Ordres, on entend par officier compétent à l'égard d'un membre, l'officier responsable de la division où a eu lieu l'incident faisant l'objet de la plainte. L'expression officier responsable est définie comme comprenant le « directeur des services administratifs ».

Même si le rôle qu'est appelé à jouer, lors des audiences, l'officier compétent, n'est défini ni dans la Loi ni dans les Ordres permanents, son rôle est vraisemblablement de représenter les intérêts de la Gendarmerie plutôt que ceux du membre de la Gendarmerie dont la conduite a été mise en cause. La Loi prévoit que l'officier compétent peut être remplacé ou assister à l'audience par un autre membre.

Les parties ci-dessus désignées, ainsi que toute autre personne qui convainc la Commission qu'elle a un

Par principe, les audiences de la Commission devraient avoir lieu dans la localité où a eu lieu l'incident faisant l'objet de la plainte, à moins que cela ne s'avère impraticable. Aux termes de la Loi, la Commission doit siéger en un lieu au Canada et à un moment que la Commission détermine, eu égard à la situation des parties.

Les audiences doivent être publiques sauf dans les cas où la Commission estime que cela risque d'entraîner la divulgation d'informations appartenant à l'une ou l'autre des trois catégories suivantes :

- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives;
- des renseignements risquant d'entraver la bonne exécution des lois;

- des renseignements concernant les ressources pécuniaires ou la vie privée d'une personne dans le cas où l'intérêt de cette personne l'emporte sur l'intérêt du public dans ces renseignements.

À la fin de l'audience, la Commission prépare un rapport exposant les conclusions et les recommandations qu'elle considère applicables à la plainte.

La Commission tenant une audience possède la plupart des pouvoirs accordés aux commissions d'enquête créées dans le cadre de la partie I de la Loi sur la GRC. Cela veut dire qu'en ce qui concerne les affaires portées devant elle, elle a le pouvoir :

- d'assigner les témoins, de les enjoindre à témoigner sous serment, oralement ou par écrit; à produire les documents et pièces dont ils ont la responsabilité et que la Commission estime nécessaires à une enquête et étude complète de la question dont elle est saisie;

- recevoir des serments;

La tenue d'audiences entraîne pour le contribuable des frais considérables. Le Président estime que la procédure de l'audience ne devrait être utilisée que dans les cas où son rapport ne permet pas de régler la plainte de manière efficace. Cela comprend les cas où :

- l'intérêt public exige que les faits ou les questions relatifs à une plainte précise fassent l'objet d'un plus grand débat;

- l'affaire soulève des questions de crédibilité quant aux diverses versions qui sont données de l'incident ayant fondé la plainte, questions qui ne pourront vraisemblablement être réglées que dans le cadre d'une audience où les témoins doivent déposer sous serment et peuvent être contre-interrogés.

Peut-être qu'à l'expérience, d'autres circonstances se révéleront pour justifier le recours à la procédure de l'audience.

Étape n° 6 : Les audiences de la Commission

Ayant décidé qu'il convient de convoquer une audience de la Commission, le Président confie l'audience aux autres membres de la Commission. Étant donné que c'est lui qui a examiné la plainte, il ne serait pas convenable que ce soit également lui qui préside à l'audience.

S'agissant d'une plainte née d'un contrat de police provinciale, territoriale ou municipale conclu avec la GRC, la Loi exige que le membre de la Commission provenant de la province ou du territoire contractant soit affecté à l'audience, seul ou avec d'autres membres de la Commission.

D'une manière générale, le Président envisage d'affecter aux audiences trois membres de la Commission. Un seul membre de la Commission, ou un panel de plusieurs membres tenant audience, sont réputés constituer la Commission.

est pas ainsi d'un rapport du Président, dans le cadre duquel il s'estime satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte : il s'agit d'un rapport final qui n'est pas soumis aux étapes 7 et 8.

Les rapports de la Commission après audiences sont semblablement provisoires de nature et sont seulement censés être envoyés au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC.

Peut-être avait-on pensé que ces rapports provisoires ne devraient pas être envoyés au plaignant et au membre de la Gendarmerie en cause car, pensait-on, le Commissaire de la GRC devrait avoir l'occasion de décider s'il accepte ou non les conclusions et les recommandations formulées dans le cadre de ces rapports, sans que le plaignant ou le membre en cause de la Gendarmerie sachent — et sans peut-être qu'ils aient jamais à savoir — quelles étaient ces conclusions et ces recommandations. Dans le cadre d'une telle procédure, le plaignant et le membre de la Gendarmerie pourraient n'être informés des conclusions et des recommandations du Président que dans son rapport final. Cette solution ne semble pas conforme aux pratiques ayant cours en droit administratif et notamment lorsqu'il y a eu audience publique. Il est difficile d'accepter l'idée qu'après une audience publique le plaignant n'ait pas le droit de connaître les conclusions et les recommandations de la Commission.

La Loi ne dit pas explicitement que ces rapports provisoires ne doivent pas être transmis au plaignant et au membre de la Gendarmerie; le Président s'attend à ce que ces rapports soient effectivement transmis aux deux parties.

Après avoir procédé à l'examen d'une plainte, le Président aura peut-être à décider s'il doit rédiger un rapport, ce qui mettrait fin à l'affaire en ce qui concerne les dispositions de la Partie VII, ou convoquer une audience de la Commission. En fonction de quels critères le Président devra-t-il décider?

- Il paraît évident qu'il serait possible de recourir à l'option (i) sans recourir aux options (ii) ou (iii).

- L'on serait en droit de penser qu'après un recours aux options (ii) ou (iii), il faudrait soit rédiger le rapport dans le cadre de l'option (i), soit convoquer une audience prévue à l'option (iii). La Loi prévoit, cependant, que lorsque le Président choisit de mener une enquête (option (iii)), il est tenu de faire un rapport en vertu d'une disposition différente de celle prévoyant les quatre options (c'est-à-dire le paragraphe 45.43(3), plutôt que l'alinéa 45.42(3)(a)) :

- Que se passe-t-il lorsque le Président a demandé au Commissaire de la GRC de procéder à une enquête plus approfondie? Le législateur a-t-il voulu que les résultats de cette enquête soient transmis au Président aux fins de son examen, afin qu'il puisse alors rédiger le rapport prévu à l'option (i)? Ou a-t-il voulu, plutôt, que la demande serve de base à un nouveau rapport au plaignant en vertu du paragraphe 45.4? Ou, encore, a-t-il voulu que le Commissaire de la GRC soit libre de donner les suites qu'il estimerait utiles et, se faisant, dessaisir la Commission? Les dispositions de la Loi ne sont pas claires mais la première de ces solutions semblerait s'imposer.

Une clarification des dispositions législatives s'impose de toute évidence.

Si le Président a eu recours aux options (i) ou (iii) dans son rapport, il n'est tenu d'envoyer son rapport qu'au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC. Mais dans les cas où le Président était satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte, son rapport est *également* envoyé au plaignant et au membre de la Gendarmerie dont la conduite a été mise en cause. Cette différence s'explique par le fait que le premier rapport est provisoire de nature et soumis aux étapes 7 et 8 de la procédure de plaintes, comprenant la réponse du Commissaire au rapport et, puis, le rapport final du Président. Il n'en

insatisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte. Il est donc très important, et surtout du point de vue du plaignant, que les explications qui lui sont fournies dans le rapport du Commissaire soient adéquates. À partir du moment où le plaignant a renvoyé la plainte à la Commission aux fins d'examen, c'est au Président qu'il appartient de se prononcer sur le caractère satisfaisant ou adéquat du rapport rendu par le Commissaire. Le Président aura alors l'occasion de cerner, dans le rapport, certains problèmes que le plaignant aurait soit laissé passer soit mal exposés.

Si le Président n'est pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte, ou s'il estime qu'un complément d'enquête s'impose, plusieurs solutions s'offrent à lui. La Loi prévoit que le Président peut :

- i) soit établir et transmettre au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC un rapport écrit énonçant les conclusions et les recommandations qu'il juge à propos;
- ii) soit demander au Commissaire de la GRC de mener une enquête plus approfondie sur la plainte; ou
- iii) soit mener une enquête plus approfondie ou convoquer une audience pour enquêter sur la plainte.

La Loi prévoit ces diverses solutions possibles dans l'ordre ci-dessus exposé et la présence, dans le texte, du mot « soit » semble indiquer une solution alternative.

Le rédacteur législatif a créé un labyrinthe.

La question qu'on se pose est celle de savoir si le Président peut recourir à plusieurs de ces mesures. Le sens qu'il convient, en droit, de donner au mot « soit » a fait l'objet de multiples interprétations. Ce mot est parfois utilisé de manière conjonctive et parfois de manière disjonctive. Voici certaines des questions ou observations que l'on peut formuler :

mesures disciplinaires ainsi imposées? À supposer que celles-ci soient portées à la connaissance du plaignant, et qu'il n'en soit pas satisfait, aura-t-il le droit de renvoyer l'affaire devant la Commission sur ce point précis? Aux fins de son examen, comment le Président trancherait-il l'affaire?

Le rapport entre la procédure disciplinaire à la Partie IV de la Loi et la procédure applicable aux plaintes du public à la Partie VII est examiné au chapitre 6.

Étape n° 5 : Examen par le président de la Commission

En cas de renvoi devant la Commission aux fins d'examen,

- le Président transmet au Commissaire de la GRC une copie de la plainte;
- le Commissaire de la GRC transmet ensuite au

Président

l'avis au plaignant (prévu pour les cas où le Commissaire refuse de faire enquête sur la plainte), ou le rapport au plaignant (au cas où la Gendarmerie aurait mené une enquête), et

tout autre document pertinent placé sous la responsabilité de la Gendarmerie.

Si le Président s'estime satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte, il rédige un rapport à cet effet qu'il transmet au Solliciteur général, au Commissaire de la GRC, au membre de la Gendarmerie (ou autre personne) dont la conduite a été mise en cause, ainsi qu'au plaignant (sauf dans le cas où c'est le Président qui a déposé la plainte). Au regard de la Loi, l'envoi, par le Président, de ce rapport, met fin à l'affaire. La Partie VII ne confère au plaignant aucun autre droit d'examen. C'est pourquoi l'examen se doit d'être à la fois minutieux et équitable.

Il importe de déterminer, dans la mesure du possible, les raisons pour lesquelles un plaignant s'estime

faire état des résultats de l'enquête menée par la Gendarmerie et contenir « un résumé des mesures prises ou projetées pour régler la plainte »

Au cas où, à un stade antérieur de l'étape 2 de la procédure, le Commissaire aurait décidé de refuser qu'une plainte fasse l'objet d'une enquête ou ordonné de mettre fin à une enquête déjà commencée pour un des motifs énoncés au paragraphe (5) de l'article 45.36, le Commissaire est tenu d'en aviser le plaignant.

Le plaignant qui est insatisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé sa plainte, ou de la décision du Commissaire de la GRC de refuser que la plainte fasse l'objet d'une enquête, peut renvoyer, par écrit, la plainte à la Commission pour examen.

À l'issue d'une enquête sur une plainte, les conclusions de la Gendarmerie font en général état du fait que la plainte était soit « bien fondée », soit « non fondée ». Par opposition à l'expression « non fondée », l'expression « bien fondée » semble vouloir dire que la plainte n'a pas ou n'a pas pu faire l'objet de preuves. « Non fondée » veut sans doute dire que la plainte était sans fondement. Cette distinction a été recommandée par la Commission Marin et fut par la suite adoptée par la Gendarmerie.

C'est ainsi qu'on peut s'attendre à ce que les plaignants, dont on juge la plainte non confirmée et qui sont fermement convaincus de la véracité de leur version des faits, décident de renvoyer l'affaire devant la Commission pour examen.

Il peut arriver, cependant, qu'on puisse satisfaire un plaignant en donnant, dans le rapport du Commissaire, une explication satisfaisante des résultats de l'enquête, même si celle-ci conclut que la plainte était soit « non fondée », soit « bien fondée ».

Qu'entend-t-on par règlement de la plainte? Ce règlement comprend-t-il les mesures disciplinaires imposées? Le plaignant a-t-il le droit de connaître les

l'objet d'un débat public, les diverses parties étant alors contre-interrogées sous serment.

La question de savoir si, dans un cas donné, la clause de l'intérêt public exige que la plainte fasse l'objet d'une enquête ou d'une audience devra être examinée avec soin. En dernière analyse, le recours à la clause de l'intérêt public dépendra du jugement que le Président portera sur l'affaire. Dans les six premiers mois de fonctionnement de la Commission, le Président a, à trois reprises, invoqué cette disposition. On examinera ces cas dans le chapitre consacré aux plaintes.

Pour garantir que le président de la Commission a toute la latitude nécessaire pour invoquer la clause de l'intérêt public, il est essentiel que la Gendarmerie mette à sa disposition les renseignements touchant toute plainte que la Gendarmerie a reçue, soit directement soit par l'intermédiaire des autorités provinciales. Sans cela, les seules plaintes dont la Commission aurait connaissance seraient celles qui ont été initialement déposées auprès d'elle, ou celles qui ont été renvoyées devant elle par un plaignant insatisfait. C'est pour cela, ainsi qu'à diverses autres fins, que la Commission a demandé au Commissaire de la GRC, conformément à l'article 45.47 de la *Loi sur la GRC*, que lui soit communiqués tous les renseignements figurant dans le registre des plaintes reçues par la GRC.

En lui déléguant un pouvoir général d'enquête, le Parlement n'a pas expressément conféré au Président des pouvoirs précis. Le Président prend pour hypothèse que, au minimum, le Parlement a voulu que la Gendarmerie mette à sa disposition, sur demande, les documents ou dossiers qui seraient, selon lui, pertinents à l'enquête, et que la Gendarmerie adopte comme principe l'idée que le Président pourra interroger n'importe lequel de ses membres.

Étape n° 4 : La demande d'examen

À l'issue de l'étape 2, le Commissaire de la GRC envoie au plaignant un rapport qui doit nécessairement

respect du public. Toute action susceptible de nuire à cette confiance serait ainsi contraire à l'intérêt public.

Il peut exister des circonstances dans lesquelles l'intérêt du public doit l'emporter sur celui du plaignant. Dans un cas précis, une plainte visant un cas de conduite policière peut soulever des questions importantes touchant les politiques, les procédures, les attitudes ou la formation en vigueur dans la Gendarmerie et susceptibles de toucher de nombreux membres du public. Une plainte peut également soulever une importante question touchant la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Compte tenu de la nature de certaines plaintes, l'intérêt public peut exiger que la plainte fasse l'objet d'un examen indépendant que, par la suite, le plaignant décide ou non de la renvoyer devant la Commission. La plainte peut soulever une question importante ou reprocher une grave faute de comportement qui mériterait d'être soumise à un examen indépendant. Il se peut également que le plaignant, par suite d'intimidation ou de crainte d'intimidation, que celle-ci soit réelle ou imaginaire, décide de ne pas poursuivre son action. Il se peut également que le plaignant perde intérêt.

Dans les cas où l'objet de la plainte a donné lieu à une controverse publique, l'intérêt public peut exiger que le Président convoque une audience de la Commission. Dans certains cas, il se peut que l'enquête menée par la GRC ne semble pas devoir permettre de résoudre l'affaire, et pouvant même parfois entraîner, sans nécessité, des retards dans la procédure devant permettre de régler l'affaire d'une manière qui soit satisfaisante aux yeux du public. Il peut arriver que soit en jeu la crédibilité des membres de la Gendarmerie et des témoins du plaignant. C'est ainsi qu'une audience de la Commission, généralement ouverte au public, peut parfois constituer la meilleure solution. Les circonstances de l'affaire, les questions en cause, peuvent alors faire

responsabilité de la Gendarmerie dans le cadre des enquêtes sur les plaintes visant ses membres. La clause visant l'intérêt public est censée s'appliquer à des circonstances spéciales.

Nous avons examiné la jurisprudence touchant le sens qu'il convient d'attribuer à l'expression intérêt public, étant donné que cette expression se retrouve dans d'autres lois. C'est peut-être le juge Tallis, présentement à la Cour d'appel de la Saskatchewan, qui a donné l'interprétation judiciaire la plus utile dans une cause en 1976. Il s'agissait d'interpréter l'expression intérêt public, telle qu'elle se trouvait dans l'ancien paragraphe 608(3) du *Code criminel*. Cette disposition donnait aux juges des cours d'appel le pouvoir d'ordonner la libération d'un inculpé appelant, en attendant que soit tranché son appel, dans la mesure où l'appelant parvenait à démontrer que « l'intérêt public n'exigeait pas son maintien en détention ».

Le juge Tallis a ainsi déclaré :

[Traduction]

À mon avis, le législateur a voulu conférer au juge un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer ce que peut constituer l'intérêt public. Je ne vais pas essayer de définir, de manière détaillée, ce que constitue l'intérêt public car cela ne ferait que restreindre l'entière discrétion que le législateur a entendu conférer. Il convient, à mon avis, de donner à l'expression intérêt public un sens très large. Il vient d'examiner les circonstances de chaque espèce afin de savoir si, dans un cas donné, l'intérêt public exige le maintien en détention du prisonnier.

Je considère que le droit pénal ne pourra faire, dans cette juridiction, l'objet d'une application et d'une administration efficace que si les tribunaux, les juges, les agents de police et les organismes d'application de la loi possèdent et parviennent à conserver la confiance et le

- un résumé des mesures qui ont été ou qui seront prises dans le cadre du règlement de la plainte; et
- le droit que l'article 45.35 confère aux plaignants de renvoyer la plainte devant la Commission des plaintes du public pour examen « au cas où le plaignant serait en désaccord avec la manière dont la Gendarmerie a réglé sa plainte ».

Étape n° 3 : Des enquêtes ou audiences d'intérêt public

Le président peut enquêter ou convoquer une audience de la Commission afin d'enquêter sur une plainte s'il estime que cela est conforme à l'intérêt public. Ce pouvoir est en sus et séparé du pouvoir qu'a le Président de déposer lui-même des plaintes.

Le Président peut exercer ce pouvoir, que la plainte ait ou non déjà fait l'objet d'une enquête, d'un rapport ou de toute autre mesure décidée par la GRC dans le cadre de la Partie VII. Dès l'exercice de ce pouvoir par le Président, la GRC n'est plus tenue de faire enquête ou rapport ou de continuer à s'occuper de la plainte, jusqu'à ce que le Président ou la Commission ait rendu son rapport et que celui-ci ait été transmis au Commissaire.

Dès que le Président complète une enquête d'intérêt public ou une audience d'intérêt public de la Commission, le Président ou la Commission prépare un rapport contenant ses conclusions et énonçant des recommandations. Ce rapport est ensuite soumis au Commissaire de la GRC pour examen. Après cet examen, le Président doit faire parvenir un rapport final au Commissaire de la GRC, le Solliciteur général et les parties impliquées.

L'intérêt public voudrait que toute plainte déposée par un membre du public fasse l'objet d'un règlement adéquat, mais il est clair que l'intention du Parlement n'était pas de voir le Président de la Commission invoquer l'intérêt public à l'occasion de chaque plainte. La Partie VII, reconnaît toujours la

décision. Le plaignant doit aussi être avisé du droit qu'il ou quelle a de renvoyer sa plainte devant la Commission pour examen, en cas de désaccord avec la décision du Commissaire.

Règlement à l'amiable et enquête

Les plaintes du public sont soumises à une procédure à deux étapes :

- en premier lieu, le Commissaire de la GRC doit considérer si la plainte peut être réglée à l'amiable. Avec le consentement du plaignant et du membre de la Gendarmerie dont la conduite fait l'objet de la plainte, le Commissaire peut tenter un règlement à l'amiable. Tout règlement à l'amiable doit être consigné et approuvé par écrit par le plaignant; il doit de plus être notifié au membre visé par la plainte;

- deuxièmement, à défaut d'un règlement à l'amiable, la plainte doit faire l'objet d'une enquête par la Gendarmerie selon les règles établies par le Commissaire. À cette fin, le Commissaire a émis des Ordres permanents.

Au cours d'une enquête, le Commissaire doit, au plus tard dans les 45 jours après avoir été avisé de la plainte, fournir au plaignant et au membre dont la conduite fait l'objet de la plainte, un rapport sur l'état d'avancement de l'enquête. Après le premier rapport, le Commissaire doit, tous les mois pour la durée de l'enquête, aviser les personnes en cause du déroulement de l'affaire. Une exception est prévue pour les cas où le Commissaire estime que de tels rapports risqueraient de nuire à la conduite de l'enquête.

Dès la fin de l'enquête, le Commissaire doit envoyer un rapport définitif au plaignant et au membre mis en cause afin de leur présenter :

- un résumé de la plainte;
- les résultats de l'enquête;

Commission des plaintes du public ou auprès de l'autorité provinciale. Mais cette condition s'applique également aux plaintes déposées auprès d'un membre de la Gendarmerie.

Étape n° 2 : Règlement de la plainte par la GRC

Avis à la personne dont la conduite a été mise en cause

Dès qu'il est avisé du dépôt d'une plainte en vertu de l'article 45.35 de la *Loi sur la GRC*, le Commissaire doit aviser le membre ou l'autre personne dont la conduite est mise en cause. Il y a une exception dans cette obligation, c'est lorsque le Commissaire de la GRC estime que cela risquerait de nuire à la conduite d'une enquête sur la question.

Les cas où le Commissaire peut refuser de faire enquête

Le Commissaire de la GRC peut refuser qu'une plainte fasse l'objet d'une enquête ou ordonner de mettre fin à une enquête déjà commencée si, à son avis :

- il est préférable de recourir à une procédure prévue par une autre loi du Parlement (par exemple la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur les langues officielles*);
- la plainte est futile, vexatoire ou a été portée de mauvaise foi; ou
- il n'est pas nécessaire ou raisonnablement praticable de procéder à une enquête.

Ce pouvoir du Commissaire de la GRC ne s'étend pas aux plaintes portées par le Président.

Lorsque le Commissaire de la GRC exerce ce pouvoir, il doit aviser le plaignant et le membre de la Gendarmerie en cause en donnant les motifs de sa

commission publique, habilité à recevoir les plaintes du public vis-à-vis la police et à faire enquête, l'autorité provinciale sera le ministère de la province ou du territoire responsable de la police. Il en est ainsi dans l'Île-du-Prince-Édouard ainsi que dans les deux territoires.

Les textes relativement à la procédure provinciale créant des commissions de police ou autres organismes chargés d'examiner les plaintes, varient beaucoup d'une juridiction à l'autre. Il faut donc examiner chaque loi provinciale pour savoir si l'organisme en cause constitue effectivement l'autorité provinciale « compétente pour recevoir des plaintes et faire enquête », telle que prévue à la Partie VII de la Loi sur la GRC. Certains organismes provinciaux n'ont pas la compétence exclusive pour recevoir les plaintes, mais ne sont qu'un des organismes auprès desquels une plainte peut être déposée. Certains n'ont aucun pouvoir d'enquête, possédant simplement une compétence d'examen ou celle de procéder à des audiences. En plus de leur Commission provinciale de la police, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse ont créé des organismes spéciaux chargés d'examiner les plaintes. Au Québec, de nouvelles dispositions, qui ne sont d'ailleurs pas encore entrées en vigueur, prévoient la création d'un poste de Commissaire à la déontologie policière qui sera chargé d'accueillir et d'examiner les plaintes déposées à l'encontre de policiers québécois.

Dans les diverses provinces, des discussions sont en cours auprès des responsables provinciaux afin de déterminer, aux fins des dispositions de la Partie VII, quels sont les organismes qui constituent l'autorité provinciale.

Avis à la GRC

En dernier lieu, lorsqu'une plainte est déposée dans le cadre de la partie VII, le Commissaire doit en être avisé. Cette obligation légale se comprend aisément lorsque la plainte est déposée auprès de la

comportement constitue une violation du Code de déontologie de la Gendarmerie. Il conviendra de trancher la question de savoir si les dispositions de la Partie VII peuvent s'appliquer à une plainte déposée dans un cas semblable.

Devant qui une plainte peut-elle être déposée?

Une plainte peut être déposée devant l'un ou l'autre des trois destinataires suivants :

- la Commission;
- tout membre de la Gendarmerie ou autre personne nommée ou employée sous le régime de la *Loi sur la GRC*;

- l'autorité provinciale dans la province d'origine de l'objet de la plainte, compétente pour recevoir les plaintes contre la police et faire enquête.

La Loi n'exige pas que la plainte soit déposée par écrit.

a) La Commission

La plainte peut être déposée à la Commission au moyen d'un appel téléphonique, en personne ou par courrier. À l'intention du public, la Commission a un numéro de téléphone sans frais.

b) Tout membre de la Gendarmerie

Un membre du public peut déposer une plainte de plusieurs façons, auprès de la GRC, soit en écrivant au Commissaire à l'administration centrale de la GRC à Ottawa, soit en se rendant en personne auprès du détachement local, en téléphonant au bureau divisionnaire d'une province ou en s'adressant à un gendarme auxiliaire dans un aéroport, etc.

c) L'autorité provinciale

L'expression autorité provinciale n'est pas définie dans la *Loi sur la GRC*. À moins qu'une province ou un territoire n'ait créé un organisme spécial, tel qu'une

serait autorisée à tirer des conclusions au sujet de la politique de la GRC, comme il se doit.

(Débats de la Chambre des communes, 5 février 1986, pages 10495-10498)

Toute plainte visant la conduite de membres de la Gendarmerie soulèvera sans doute des questions quant aux attitudes, politiques, procédures et activités de la Gendarmerie, sur lesquelles la Commission devrait se pencher et sur lesquelles elle se penchera effectivement. Mais pour qu'entrent en jeu les dispositions de la Partie VII, il faut une plainte visant la conduite.

d) Les informateurs de police

Une plainte peut être déposée visant le comportement d'un informateur de la GRC, seulement s'il peut être démontré que cet informateur est employé en vertu de la Loi sur la GRC. La plupart des informateurs ne sont pas véritablement employés bien qu'ils puissent recevoir une rémunération pour leurs services. Il est bien sûr possible de déposer la plainte à l'encontre du membre de la Gendarmerie qui est son agent traitant.

Sur quoi peut porter une plainte?

On entend par conduite, « la conduite dans l'exercice des fonctions prévues dans la Loi », précision qui a été ajoutée, par voie d'amendement au projet de loi C-65, afin d'exclure la conduite des membres lorsqu'ils ne sont pas dans l'exécution de leurs fonctions.

Il se peut qu'à l'avenir des plaintes soient déposées visant un membre de la GRC qui a tenté, en dehors de ses heures de service, d'abuser de son influence en tant que membre de la Gendarmerie, dans une querelle personnelle, par exemple, ou après avoir été arrêté pour infraction au code de la route. Un tel

non le personnel affecté à ces deux organismes) sont également nommés en vertu de la *Loi sur la GRC*. Il est cependant difficile de concevoir qu'il ait été décidé de rendre les dispositions de la Partie VII applicables aux plaintes visant ces personnes. Cela semble s'être produit par inadvertance.

c) La GRC en tant qu'organisation

La Loi ne prévoit pas la possibilité de déposer une plainte contre la GRC en tant que telle. La Commission Martin avait recommandé que la procédure des plaintes qu'elle proposait s'applique aux plaintes reprochant à la Gendarmerie, dans son ensemble, « de ne pas avoir répondu à ce que le public était en droit d'attendre d'elle ». Les deux premiers projets de loi, les projets C-50 et C-19, prévoyaient tous les deux des plaintes « visant les activités de la Gendarmerie dans son ensemble ». Les trois projets de loi suivants, les projets C-69, C-13 et C-65, ne prévoyaient pas la possibilité de formuler de telles plaintes.

Après le dépôt du projet de loi C-65 devant la Chambre des communes, un membre de l'opposition proposa un amendement tendant à ce que la procédure prévue soit rendue applicable aux plaintes visant les activités de la Gendarmerie dans son ensemble, ainsi que le comportement de certains de ses membres. Le Solliciteur général de l'époque s'opposa à la proposition, déclarant :

Je ne pense pas que ce soit souhaitable d'établir un organisme d'enquête permanent pour étudier les questions de politique qui touchent la GRC. Selon moi, il vaut mieux avoir une commission d'examen des plaintes qui, en étudiant les circonstances entourant les plaintes précises portant sur un comportement précis, pourrait examiner en même temps tout renseignement connexe qu'elle jugera approprié. Il n'y a aucun doute que la Commission

Sont également exclus de la catégorie des membres, les membres qui ont été congédiés ou renvoyés de la Gendarmerie. Les membres ayant démissionné ou pris leur retraite ne sont plus considérés comme membres.

b) « Autre personne »

Parmi les autres personnes nommées ou employées dans le cadre de la Loi sur la GRC figurent :

- les gendarmes auxiliaires surnuméraires;
- les membres de la réserve de la GRC; et
- le personnel civil temporaire nommé par le Commissaire en vertu du paragraphe (2) de l'article 11, mais non pas nommé ou employé en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

On comprend mal le pourquoi de cette distinction faite entre le personnel civil temporaire et le permanent relativement aux plaintes formulées dans le cadre des dispositions de la Partie VII. Peut-être cette distinction n'a-t-elle pas été voulue, mais l'article 11 prévoit nettement que le Commissaire peut employer des membres temporaires à condition que cela se fasse selon les conditions prescrites par le Conseil du Trésor. Il peut, en tout temps, renvoyer ou congédier ces employés. L'article 11 prévoit que le personnel civil permanent sera nommé ou employé dans le cadre de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Les gendarmes auxiliaires, qui peuvent être appelés à seconder la GRC, ne sont pas nommés en vertu de la Loi sur la GRC, mais en vertu de dispositions provinciales. C'est ainsi que leur conduite, même dans le cadre des activités exercées auprès de la GRC, ne relève pas de la Partie VII. Leur conduite relèverait des dispositions provinciales pertinentes.

Les membres du Comité externe d'examen de la GRC et de la Commission des plaintes du public (mais

Qui peut faire l'objet d'une plainte?

La plainte peut porter sur la conduite de tout membre de la Gendarmerie ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la Loi sur la GRC.

a) Les membres de la Gendarmerie

Aux termes de l'article 2 de la Loi, on entend par « membres de la Gendarmerie » toute personne nommée en qualité d'officier ou à tout autre titre en vertu de diverses dispositions de la Loi. Cela comprend les membres réguliers ainsi que les gendarmes auxiliaires affectés au service des aéroports et des ambassades ainsi qu'à un certain nombre d'autres rôles spéciaux tels que le programme des services de police autochtone de la Gendarmerie. Cela comprend également environ 1 000 membres du personnel civil, en général des personnes possédant des aptitudes particulières ou ayant bénéficié d'une formation spéciale.

Ne font ainsi pas partie de la catégorie des membres :

- les gendarmes auxiliaires surnuméraires, nommés en vertu de l'alinéa 7(1)(c), qui servent sans rémunération et qui n'ont droit à aucun des avantages financiers prévus dans la Loi sur la GRC;

- la police auxiliaire nommée en vertu d'une loi provinciale, (telle que les lois sur la police de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick), et qui peut être appelée à seconder la GRC dans l'accomplissement de sa mission;

- les membres de la réserve de la GRC, nommés en vertu de l'article 12 de la Loi sur la GRC;

- le personnel civil (il s'agit en général du personnel de bureau et de secrétariat), nommé ou employé en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

dispositions de la Partie VII. En dernière analyse, c'est le bien-fondé de la plainte qui devrait seul compter. À supposer que dans un tel cas un obstacle technique de nature juridique se présente, le Président pourra toujours lui-même porter plainte s'il estime qu'il existe des motifs raisonnables de le faire.

Il y a une disposition spéciale autorisant le Président à porter plainte. Ces plaintes seront dans le cadre de la Partie VII, soumises à la même procédure générale que toute autre plainte. Toutefois, le Président est tenu d'aviser le Solliciteur général de la mesure qu'il a prise.

Dans certaines circonstances, le Président peut envisager de porter plainte si la plainte est fondée sur des renseignements de source anonyme, ou provenant de quelqu'un dont l'identité est connue mais, ne souhaitant pas elle-même déposer une plainte, entend simplement attirer l'attention de la Commission sur un incident précis, ou voudrait que la plainte soit portée par le Président.

Il se peut, par contre, qu'un membre du public veuille déposer une plainte personnellement sans que ne soit révélé son nom. Bien qu'en théorie, aucun obstacle ne s'oppose à cela, les plaintes déposées de manière anonyme posent clairement des problèmes d'ordre pratique. C'est ainsi que, dans le cadre de son enquête sur la plainte, la GRC ne pourrait pas, bien sûr, interviewer un plaignant dont le nom n'est pas connu. Lorsque la plainte est déposée de manière anonyme, la Gendarmerie ne peut pas tenter un règlement à l'amiable auprès du plaignant, pas plus d'ailleurs que le Commissaire ne peut, ainsi que la loi l'y oblige, rendre compte au plaignant des résultats de l'enquête.

Il est clair qu'il serait dangereux d'ignorer, par principe, tout renseignement provenant de sources anonymes, qui pourrait inclure des dénonciations faites par les membres de la Gendarmerie. Des renseignements importants pourraient être révélés.

8. le rapport final du président de la Commission.

La plupart des plaignants ne devraient pas aller au-delà des étapes 1 et 2. L'étape 3 est facultative et entre en jeu que si le Président décide que l'intérêt public est concerné. Lorsqu'un plaignant insatisfait dépose une demande d'examen de la plainte devant la Commission à l'étape 4, l'affaire n'atteindra pas l'étape 5 si le Président est satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte.

Voici une description des diverses étapes.

Étape n° 1 : Le dépôt de la plainte

Quatre questions s'imposent :

- Qui peut déposer une plainte?
- À l'égard de qui une plainte peut-elle être déposée?
- Quels sont les cas pouvant faire l'objet d'une plainte?
- Devant qui une plainte peut-elle être déposée?

La réponse à ces questions se trouve au paragraphe 45.35 de la Loi sur la GRC.

Qui peut déposer une plainte?

Tout membre du public peut déposer une plainte, que cette personne ait ou non été touchée par l'incident en cause. C'est ainsi qu'une plainte peut être déposée par un proche parent, par un passant ou même par quelqu'un qui aurait simplement entendu parler de l'incident en cause.

Les personnes désirant déposer une plainte dans le cadre de leurs fonctions officielles sont-elles, aux fins de la Partie VII, considérées comme des membres du public? Les juges, les députés ou les ministres, les fonctionnaires fédéraux ou provinciaux et même les membres de la GRC? On ne voit pas pourquoi de telles personnes ne seraient pas admises à se prévaloir des

CHAPITRE 7 FONCTIONNEMENT DE LA PROCÉDURE

La procédure mise en place, dans le cadre de la Partie VII, pour donner suite aux plaintes émanant du public, s'active selon l'utilisation et l'application qu'en feront le public, la GRC et ses membres ainsi que la Commission des plaintes du public.

La procédure prévue est plutôt complexe.

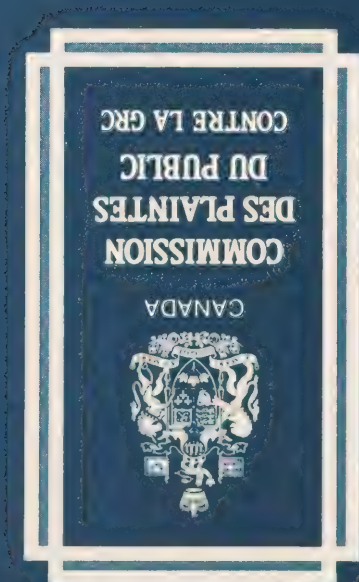
Le présent chapitre a pour but d'exposer de manière assez détaillée, comment la Commission envisage le fonctionnement de la procédure prévue pour l'accueil des plaintes du public.

La procédure prévue à la Partie VII comporte huit étapes principales :

1. le dépôt de la plainte;
2. les suites données à la plainte par la GRC, soit dans le cadre d'un règlement à l'amiable, soit à la suite d'une enquête en bonne et due forme;
3. l'enquête menée par le président de la Commission ou la tenue d'une audience de la Commission, que la plainte ait ou non fait l'objet d'une enquête de la part de la GRC, à chaque fois que le Président estime que cela serait conforme à l'intérêt général;
4. le renvoi de la plainte devant la Commission, par un plaignant mécontent des suites que la GRC a données à sa plainte;
5. l'examen par le Président;
6. la tenue d'une audience par la Commission;
7. la réponse du Commissaire de la GRC aux conclusions et aux recommandations formulées dans les rapports préparés par le Président ou par la Commission; et

PARTIE IV

LA PROCÉDURE DES PLAINTES



toute personne la possibilité de participer pleinement à l'audience dans la mesure où il estime que l'affaire intéresse directement et réellement la personne en question.

Le Comité externe d'examen devra peut-être dans l'avenir se pencher sur la question que constitue l'intérêt d'un plaignant à cet égard.

La Commission a consulté des juristes sur ce point, et ceux-ci l'ont informée que le plaignant a le droit de connaître les mesures disciplinaires imposées et de porter la question devant la Commission s'il s'estime insatisfait. La Gendarmerie a été informée de cela.

Il s'agit ici, pour l'instant, d'interpréter la loi. À supposer que la Gendarmerie, ou un de ses membres mis en cause, décide de soutenir que le plaignant n'a pas le droit de savoir, la question pourrait être tranchée par les tribunaux si un plaignant décide à agir le demandait ou portait l'affaire devant la Commission.

En principe, les services policiers, y compris la GRC, préfèrent que les mesures disciplinaires restent de leur ressort.

Selon d'autres, pour que le public ait le sentiment qu'en cas de plainte fondée, les services policiers prennent des mesures de suivi équitables et sérieuses, il faudrait divulguer les détails au plaignant, voire à l'ensemble du public.

La discipline et la Commission

Après les audiences, examens et enquêtes, la Commission et son Président doivent rédiger des rapports exposant les conclusions et les recommandations qui leur semblent appropriées. La loi ne limite en rien la nature des recommandations qui peuvent être formulées.

Il convient d'examiner avec soin la question de savoir dans quelle mesure il y a lieu pour la Commission, ou son Président, de formuler, soit en termes généraux soit en termes précis, des recommandations sur la discipline.

Le plaignant et la procédure disciplinaire

Lorsqu'une question d'ordre disciplinaire est portée devant le Comité externe d'examen, il doit accorder à

Il se peut qu'une fois une plainte du public déposée en vertu de la Partie VII, la procédure disciplinaire ne doive pas commencer ou, si elle a déjà commencée, qu'elle doive être suspendue jusqu'à ce que prenne fin la procédure prévue à la Partie VII. On peut faire fondé de la plainte avant de prendre des mesures disciplinaires. De même, une plainte peut être déposée une fois la procédure disciplinaire terminée. En pareil cas, le Commissaire de la GRC pourrait refuser d'enquêter sur la plainte en affirmant que, compte tenu de toutes les circonstances, il n'est pas nécessaire ni raisonnablement possible de poursuivre l'enquête. Le plaignant aurait alors le droit de porter une telle décision devant la Commission aux fins d'examen.

La Commission et la Gendarmerie devraient s'entendre pour formuler ensemble des directives acceptables en ce qui concerne le déroulement dans le temps des deux procédures.

Le plaignant et la discipline

Dans le rapport qu'il adresse au plaignant, le Commissaire de la GRC est tenu de fournir « un résumé des mesures prises ou projetées pour régler la plainte ». Il doit lui transmettre cette information à l'issue de l'enquête. À ce stade, il est possible que la procédure disciplinaire n'ait pas encore commencé. Si tel est le cas, le Commissaire doit se limiter à dire au plaignant que les mesures disciplinaires appropriées seront prises. La loi n'oblige pas la GRC à fournir un autre rapport au plaignant par la suite.

La loi donne cependant au plaignant le droit de porter sa plainte devant la Commission aux fins d'examen s'il n'est « pas satisfait du règlement de sa plainte par la Gendarmerie ». La question est donc de savoir si le mot « règlement » inclut aussi l'imposition de mesures disciplinaires.

mesure où elle est autorisée, la divulgation doit contribuer à la bonne santé du processus; elle est essentielle pour que le public ait confiance en ce dernier.

3. Les plaintes publiques et la discipline : le lien entre les deux

La Loi sur la GRC prévoit ce qui semble être des procédures tout à fait distinctes relativement à la discipline (Partie IV) d'une part, et, d'autre part, aux plaintes du public (Partie VII).

Il existe cependant des liens entre les deux procédures, même si les textes n'en font pas état.

Voici les questions qui se posent à cet égard :

- la mesure où les deux procédures sont reliées, dans le temps;

- la mesure où un membre du public ayant déposé une plainte a le droit de connaître les sanctions disciplinaires imposées et, s'il en est insatisfait, celui de porter la question devant la Commission aux fins d'examen;

- la mesure où il convient que la Commission ou son Président formulent des conclusions ou des recommandations en matière disciplinaire; et

- la mesure où le plaignant a un rôle à jouer dans la procédure disciplinaire.

Le facteur « temps »

On peut recourir à la procédure disciplinaire, même sans qu'une plainte ait été déposée par un membre du public. D'un autre côté, si une plainte est déposée et s'avère justifiée, on s'attendrait à ce que des mesures disciplinaires soient prises. Mais conviendrait-il que les deux procédures se déroulent simultanément, relativement à un même incident?

- la mesure où la *Loi sur la protection des renseignements personnels* empêche la Commission de divulguer des renseignements personnels se rapportant à des plaintes; et
- les vœux du plaignant, du membre de la Gendarmerie dont la conduite a été mise en cause, ainsi que de la Gendarmerie elle-même.

Certains plaignants souhaitent que les plaintes soient rendues publiques. Certains ont peut-être d'ailleurs porté leur cause devant les médias, et il est possible que ceux-ci leur aient fait écho. D'autres plaignants, par contre, ne veulent peut-être pas attirer l'attention. Parfois, il se peut que le plaignant cherche simplement à obtenir des excuses de la part du gendarme en cause et qu'il ne veuille mettre dans l'embarras ni ce dernier, ni la Gendarmerie.

On comprend que les membres de la Gendarmerie dont la conduite est mise en cause ne tiennent pas à attirer l'attention sur les allégations faites à leur sujet. Cela est particulièrement vrai dans les petites localités où de telles allégations (qu'elles soient fondées ou non) risquent de gêner le gendarme et sa famille. Une fois que le bien-fonde de la plainte est établi, que ce soit par la Gendarmerie ou par la Commission, il y a moins lieu d'accueillir favorablement les demandes de discrétion formulées par le membre. Même en pareilles circonstances, cependant, il convient de tenir compte des exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La Commission se penche sur la question de la transparence ou de l'ouverture, à la lumière des conseils juridiques qu'elle a réclamés et obtenus. Cependant, la plupart de ces questions ne se sont pas encore posées en pratique, car le Président n'a pas encore terminé d'examen, il n'a encore diffusé aucun rapport, et la Commission n'a encore tenu aucune audience.

La Commission doit donc adopter le principe suivant : « Transparence autant que faire se peut. » Dans la

- les renseignements concernant les plaintes reçues par la Commission (le nom du plaignant et des membres de la Gendarmerie en cause, et les détails sur la nature de la plainte)?
- les renseignements sur les enquêtes ou les examens menés par le Président?
- les rapports du Président ou de la Commission sur des plaintes précises; les rapports du Commissaire de la GRC sur l'issue donnée aux plaintes, ou les réponses fournies par le Commissaire par suite des rapports de la Commission?

Il importe de tenir compte de divers facteurs :

- la mesure où il convient de dire que la procédure de la Commission se compare à celle des tribunaux ou des tribunaux administratifs, où la justice fondamentale exige que la documentation soit du domaine public;
- la mesure où il convient que les informations sur les plaintes et les enquêtes, du moins pendant le déroulement de celles-ci, ne soient pas divulguées, compte tenu des expériences vécues à cet égard par des organismes tels que la Commission canadienne des droits de la personne et le Commissariat aux langues officielles;
- le fait que, sauf quelques exceptions, les audiences de la Commission doivent en général se dérouler en public;
- le fait que l'application équitable et appropriée de la loi est une question d'intérêt public;
- la mesure où il convient de régler des plaintes par le biais de la procédure à l'amiable envisagée à la Partie VII, sans qu'il y ait divulgation des faits;
- la mesure où le public a, en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, le droit de prendre connaissance des renseignements que détient la Commission;

Le renvoi a été déposé auprès de la Cour fédérale le 12 mai 1989 et il sera probablement entendu au début de l'automne.

2. La procédure des plaintes du public : à quel point est-elle publique?

On pourrait s'attendre à ce qu'une procédure de plaintes établie à l'intention du public soit totalement accessible à l'examen de ce même public. Mais la situation n'est pas aussi simple que cela.

Le principal objectif de la procédure en question est de permettre à tout citoyen ou citoyenne de déposer des plaintes. Mais le grand public tient également à savoir comment se déroule la procédure et aussi, plus particulièrement, à connaître l'issue des plaintes intéressant la société tout entière.

La Loi fédérale sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels autorisent le public à prendre connaissance des renseignements détenus par des institutions gouvernementales, mais elles apportent certaines restrictions à cet égard.

La question n'est donc pas de savoir si le public doit pouvoir accéder aux dossiers de la Commission, mais plutôt de quelle manière, et dans quelle mesure. Cela peut être une question de chronologie : il peut y avoir une étape de la procédure où les renseignements ne doivent pas, ou ne peuvent pas, être divulgués; il en serait ainsi, par exemple, pendant le déroulement de l'enquête. Par ailleurs, il pourrait convenir de divulguer les renseignements à une étape ultérieure, par exemple, à l'audience publique ou dans le rapport.

La question de la divulgation risque de se poser à diverses étapes de la procédure. Par exemple, la Commission peut-elle et doit-elle divulguer :

C'est pourquoi la Commission a demandé aux avocats-conseils de référer l'affaire à la Cour fédérale, en vertu de l'article 28. Cela a exigé une longue préparation, car les renvois de ce genre doivent être fondés sur des plaintes bien réelles, et non pas simplement sur des hypothèses. Il a donc fallu saisir la cour d'un nombre considérable de situations.

Au début de mars, alors que les conseillers juridiques de la Commission étaient prêts à déposer leur demande devant la Cour fédérale, le ministère de la Justice, qui représente la GRC dans ce dossier, a demandé à la Commission de fonder sa démarche sur une disposition différente de la *Loi sur la Cour fédérale*, en l'occurrence sur l'article 17. Selon cette disposition, un renvoi peut être effectué devant un juge de première instance de la Cour fédérale du Canada par le Procureur général du Canada agissant avec une autre partie. La Commission a accédé à cette demande, qui arrivait malheureusement assez tard. Cela va entraîner des retards, étant donné que la procédure prévue n'est pas la même; par ailleurs, l'issue du renvoi (article 17) sera un jugement de la Division de première instance de la Cour fédérale plutôt qu'un arrêt de la Cour d'appel fédérale.

En revanche, un obstacle procédural important serait éliminé. En vertu de l'article 28, un renvoi ne peut être effectué que si l'organisme fédéral l'effectuant est un organisme habilité à prendre des décisions. Il aurait pu être soutenu, et la Commission s'attendait à ce que ce soit fait, que celle-ci ne répond pas à cette définition, car ses conclusions et ses recommandations ne lient pas les parties comparaisant devant elle. (La Commission conteste cet argument, car elle estime qu'elle siège en tant que tribunal administratif, avec les pouvoirs d'une commission d'enquête, et qu'elle aboutit à des conclusions.) En tout état de cause, cette question ne se pose pas relativement aux renvois fondés sur l'article 17.

La seconde exception concerne les cas où la loi vise à protéger le public. Il faut cependant trouver le juste milieu entre cet objectif, qui sans nul doute est aussi celui de la procédure prévue pour les plaintes du public, et la manière dont la loi influe sur les droits des divers intéressés.

Si la cour se prononce en faveur de la rétroactivité, il restera à s'interroger sur la période à prendre en considération. Les nouveaux textes pourraient alors avoir une rétroactivité illimitée avec, peut-être, pour seule exception, les questions tombées en désuétude. Peut-être la rétroactivité ne permettrait-elle de remonter qu'à la date de l'assentiment royal, soit le 26 mars 1986, ou à la date d'entrée en vigueur de la Partie VI, c'est-à-dire le 18 décembre 1986.

Les juristes ont recommandé à la Commission de faire trancher la question en portant l'affaire devant la Cour d'appel fédérale, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Cette recommandation a été largement débattue à la première réunion des membres de la Commission, en décembre 1988, où il fut décidé d'un commun accord de procéder comme nous venons de le dire. Cette dernière a également établi qu'elle ne pouvait faire autrement que suivre les conseils juridiques qui lui avaient été donnés et selon lesquels la loi n'avait aucun effet rétroactif. Étant donné les doutes juridiques planant sur cette question, elle a cependant déclaré qu'il ne serait pas juste de laisser aux plaignants le soin de contester cette position devant les tribunaux. Par ailleurs, en obtenant au plus tôt une décision judiciaire, il serait possible d'éviter les conséquences d'une décision favorable à la rétroactivité, décision qui pourrait être rendue dans l'avenir. Si cela devait se produire, il serait extrêmement délicat de rouvrir les dossiers de tous les plaignants dont la Commission aurait rejeté les cas en disant que la loi n'avait pas d'effet rétroactif.

adopte le texte, mais d'autres concernaient des cas plus récents. Après l'entrée en vigueur de la Partie VII, le 30 septembre 1988, la Commission a reçu des plaintes visant des incidents qui s'étaient produits avant cette date. Toutes ces plaintes ont été transmises à la GRC pour qu'elle y donne suite, et les plaignants en ont été avisés. Mais certaines plaintes furent portées devant la Commission par des personnes qui n'étaient pas satisfaites de la manière dont la GRC avait réglé leur cas, et les incidents en cause s'étaient produits avant le 30 septembre. Dans certains cas, la décision de la GRC avait été rendue avant cette date et, dans d'autres, après. Les plaignants furent avisés que la Commission ne pourrait pas se pencher sur leurs cas avant que soit tranchée la question du caractère rétroactif des pouvoirs lui ayant été conférés.

Très tôt, la Commission a consulté des juristes sur la question de la rétroactivité. Ils lui ont répondu que, d'une manière générale, la loi n'a pas d'effet rétroactif, mais ils ont ajouté que la question laissait planer des doutes.

D'une manière générale, les textes de loi sont axés sur l'avenir; s'il en est ainsi de la Partie VII, il faudrait retenir le 30 septembre 1988 comme date limite.

Cette règle souffre cependant de deux exceptions susceptibles de s'appliquer ici.

La première vise le cas où une loi est uniquement de nature procédurale. On pourrait soutenir que la Loi sur la GRC offre simplement une nouvelle procédure pour traiter les plaintes. À l'inverse, on pourrait faire valoir que la nouvelle loi crée des droits (en l'occurrence, le droit de porter plainte) et qu'elle influe également sur d'autres droits (par exemple, les droits des membres de la Gendarmerie).

CHAPITRE 6 TROIS QUESTIONS MARGUANTES

Le présent chapitre traite de trois grandes questions auxquelles est confrontée la Commission:

- La Commission a-t-elle compétence à l'égard des incidents ayant donné lieu à des plaintes et étant survenus avant le 30 septembre 1988? La Partie VII s'applique-t-elle rétroactivement?

- Dans quelle mesure la procédure des plaintes du public est-elle publique? Par exemple, dans quelle mesure la *Loi sur la protection des renseignements personnels* impose-t-elle des contraintes à la Commission quant à la communication de renseignements sur les plaintes?

- Quel rapport y a-t-il entre le processus disciplinaire et la procédure des plaintes du public établis en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*?

Chacune de ces questions a des répercussions importantes sur l'application de la Partie VII et de ses dispositions. L'importance de la question de la rétroactivité diminuera toutefois avec le temps.

1. Les plaintes anciennes : la rétroactivité

Un membre du public peut-il bénéficier de la nouvelle procédure des plaintes si l'incident faisant l'objet de la plainte s'est produit avant l'entrée en vigueur de cette procédure? Autrement dit, les textes législatifs pertinents ont-ils un effet rétroactif? La *Loi sur la GRC* ne traite pas expressément de cette question.

Avant l'entrée en vigueur de la Partie VII, la Commission a reçu un certain nombre de plaintes alors qu'elle en était encore à l'étape de la mise sur pied. Certaines d'entre elles visaient des incidents qui s'étaient produits longtemps avant que le Parlement

Ces procédures sont utilisées pour permettre aux membres de la Gendarmerie et à la Gendarmerie elle-même de répondre aux questions posées dans des reportages par des journalistes responsables dans des journaux responsables. Il se peut que les renseignements fournis aux journalistes par leurs sources fussent incorrects. Ce n'est pas de cela qu'il s'agit ici. Il s'agit plutôt de faire le mieux possible la lumière sur la question.

Bien que la décision du Président de déposer une plainte et d'entreprendre une enquête dans l'intérêt public ait été prise après la fin de l'année visée par le rapport, cette décision est mentionnée ici pour trois motifs. En premier lieu, l'incident en cause s'est produit au cours de l'année visée par le rapport. Deuxièmement, c'est au cours de cette année-là que le Président a commencé à étudier la question. Troisièmement, le Président estime la question importante dans l'intérêt public.

internationale, notamment les projets de visite à l'étranger par des membres de la GRC à des fins opérationnelles.

Préoccupations et conclusion du Président

Le Président éprouve certaines préoccupations quant à l'opération qui a eu lieu en Thaïlande:

i) Alain Olivier a-t-il été incorrectement piégé par des membres de la Gendarmerie?

ii) Alain Olivier a-t-il été menacé à tort par des membres de la GRC?

iii) Les membres de la Gendarmerie participaient-ils en Thaïlande à une opération autorisée comme il se doit? Par exemple, est-ce que la Gendarmerie fournissait assistance à la police thaïlandaise, auquel cas la directive ministérielle s'appliquerait, ou s'agissait-il d'une opération relevant essentiellement de la GRC?

iv) Est-ce que l'opération a été exécutée conformément aux politiques et procédures de la Gendarmerie?

Sur un plan plus général, on peut évidemment se demander si les directives régissant la conduite des membres de la GRC au cours de ses opérations à l'étranger sont suffisantes.

Le Président a décidé de déposer une plainte dans cette affaire, en indiquant qu'il existe des motifs raisonnables pour ce faire, et d'amorcer une telle enquête, car il estime que cela est dans l'intérêt public. Il pense que les reportages soulèvent des questions auxquelles il faut répondre, et il considère qu'il a le devoir de trouver une explication et que le seul moyen d'y parvenir est de déposer une plainte et d'enquêter à ce sujet.

Il faut souligner que cette directive s'applique uniquement aux enquêtes que la GRC effectue dans des pays étrangers afin d'aider à « l'exécution d'enquêtes criminelles », à la demande des autorités du pays en question.

Dans la mesure où la Gendarmerie mène d'autres enquêtes ou opérations à l'étranger, de sa propre initiative ou autrement, il n'existe aucune directive applicable. Selon les informations dont nous disposons, le Secrétaire du Solliciteur général et les fonctionnaires de la GRC travaillent à l'élaboration d'une telle directive depuis plus de cinq ans.

iii) *Lignes de conduite de la GRC sur les enquêtes*
La Gendarmerie a adopté des lignes de conduite détaillées pour les enquêtes à l'extérieur du Canada. Ces directives s'appliquent à toutes les activités opérationnelles menées à l'étranger pour y aider un corps policier ou pour d'autres motifs.

Par exemple, il est interdit aux membres de se rendre dans un autre pays pour procéder à des enquêtes sans l'autorisation du directeur compétent au quartier général. Le pays étranger doit donner son consentement. Les membres ne doivent participer qu'à des enquêtes liées à des infractions aux lois du Canada et ils ne doivent pas apporter d'armes à feu à l'extérieur du pays à des fins opérationnelles. D'autres procédures très rigoureuses s'appliquent également.

iv) *Affaires extérieures*

Il existe aussi un protocole d'entente entre les Affaires extérieures et la GRC exposant les dispositions prises entre les deux organismes en ce qui concerne les questions d'application de la loi qui présentent une dimension inter-

iii) *Directive ministérielle*

Toutefois, selon l'article 5 de la *Loi sur la GRC*, le Commissaire de la Gendarmerie relève du Solliciteur général. La Directive ministérielle sur l'aide policière aux nations étrangères diffusée en décembre 1981 précise comment la GRC peut aider des pays étrangers, ce qui comprend la formation policière, l'assistance d'ordre consultatif et l'assistance aux fins d'enquête. La Directive stipule que l'assistance aux fins d'enquête « implique l'affectation temporaire de personnel de la GRC et/ou de matériel technique dans un pays étranger afin d'aider à l'exécution d'enquêtes criminelles lorsque les autorités du pays en question en ont fait la demande ».

La Directive expose les objectifs de l'aide policière accordée par la GRC aux pays étrangers ainsi que les considérations d'ordre politique et financier et celles touchant la responsabilité et le contrôle, y compris les facteurs de risque. Cette directive établit également des procédures spéciales pour l'emploi de membres, d'agents ou de sources de la GRC, ou de biens de la Couronne en dehors du Canada, de même que pour les cas qui entraînent des risques prévisibles pour la sécurité de ces personnes ou pour la réputation du gouvernement du Canada ou de la GRC, ou des deux. Des procédures exigent que les demandes d'assistance aux fins d'enquête soient examinées par le ministère des Affaires extérieures et approuvées par le Solliciteur général.

« Les services juridiques de la GRC » doivent, dans tous les cas, avoir « recours à une entente officielle qui précise les responsabilités des parties ». Si un membre de la GRC agit à l'extérieur de Canada, l'entente doit aborder un certain nombre de considérations particulières, notamment les responsabilités en cas de blessures subies par un membre de la GRC ou causées à autrui par un tel membre.

police thaïlandaise qui participait à une opération relevant principalement de la GRC. Un inspecteur de la GRC de Vancouver, dont on dit qu'il dirigeait l'opération, a déclaré que le caporal Flanagan agit-sait à titre d'aide sous la direction de la police thaïlandaise. Si c'était effectivement une opération dans laquelle la GRC donnait assistance aux fins d'enquête à un corps policier étranger, cette opération aurait dû être approuvée par le Solliciteur général. On ne sait pas exactement si cette approbation a été demandée ou donnée.

Dans l'ensemble, les reportages donnent des impressions contradictoires. D'une part, on est porté à croire que l'opération faisait partie d'une opération plus importante qui a abouti, au Canada, à d'importantes saisies de drogue et à l'arrestation d'un grand nombre de trafiquants. Par ailleurs, on a aussi l'impression contraire, c'est-à-dire que l'opération était indépendante de toute opération d'envergure et qu'elle portait uniquement sur une quantité relativement petite d'héroïne et sur des criminels sans importance.

Autorisation des opérations de la GRC à l'étranger

Il convient d'énoncer ici en vertu de quels pouvoirs la Gendarmerie peut mener des opérations à l'extérieur du Canada.

i) Textes législatifs

Selon l'article 4 de la *Loi sur la GRC*, la Gendarmerie peut être employée aux endroits, dans les limites ou en dehors du Canada, que le gouverneur en conseil prescrit. Un décret du gouverneur en conseil (C.P. 1988-1520) daté du 21 juillet 1988 et intitulé *Decret prescrivant les endroits d'emploi de la GRC*, stipule que la Gendarmerie peut être employée à l'extérieur du Canada (i) dans tous les pays et (ii) à n'importe quel endroit à l'intérieur du territoire de ces pays.

bas d'un camion tandis qu'il luttait contre un trafiquant de drogue. À ce moment-là, il participait, apparemment à titre d'agent clandestin, à une opération policière approuvée par ses supérieurs.

Les reportages se fondent sur des entrevues avec la police thaïlandaise, la GRC et un certain Alain Olivier, emprisonné à Bangkok sur des accusations de possession d'héroïne. M. Olivier serait citoyen canadien.

Le Président s'est inquiété de certaines allégations et déclarations faites dans ces reportages et concernant la conduite des membres de la Gendarmerie, notamment des allégations formulées par Olivier selon lesquelles :

- sur une période de deux ans, il avait été piégé par des agents de la GRC se faisant passer pour de gros trafiquants de drogue et exigeant de lui qu'il trouve un vendeur d'héroïne en Thaïlande;
- la GRC a payé son billet pour la Thaïlande et lui a fourni l'hébergement et de l'argent de poche à son arrivée;

- des membres de la Gendarmerie (dont Olivier croyait toujours qu'ils étaient des trafiquants de drogue) ont menacé de le tuer s'il ne réussissait pas à trouver un vendeur et plus tard, peu après que le caporal Flanagan eut reçu ses blessures fatales, l'ont encore menacé en lui braquant une arme à feu dans la figure.

Selon un des reportages, après que le caporal Flanagan fut tombé en bas du camion, (traduction) « des agents de la GRC, se portant à la rescousse, se sont précipités sur les lieux et ont arrêté les membres de la bande thaïlandaise, les immobilisant jusqu'à l'arrivée de la police locale ».

Les reportages se contredisent quant à savoir si c'était la GRC qui aidait la police thaïlandaise, ou la

Le Président a conclu que la meilleure solution consistait à porter la question à l'attention de tous les intéressés dans le cadre du rapport annuel et à recommander que la Gendarmerie se penche sur ce problème. Le Solliciteur général voudra peut-être émettre des directives sur ce point à l'attention de la Gendarmerie.

4. Opérations à l'étranger

Conscient des dimensions et de l'impact du trafic international des drogues illicites, le gouvernement du Canada a demandé à la GRC de donner priorité à l'application des lois sur les stupéfiants.

Pour s'acquitter de ses fonctions dans ce domaine, il est essentiel que la Gendarmerie participe à des enquêtes à l'extérieur du Canada.

Toutefois, ces enquêtes soulèvent un certain nombre de questions:

- Dans quelle mesure la GRC a-t-elle le pouvoir de procéder à des activités opérationnelles à l'étranger?

- Dans la mesure où la Gendarmerie dispose de ce pouvoir, y a-t-il des lignes de conduite, des directives ou des méthodes qui s'appliquent à de telles activités?

- Comment la Gendarmerie doit-elle rendre compte de ses activités opérationnelles et de la conduite de ses membres à l'extérieur du Canada?

Une opération en particulier

Ces questions ont été actualisées par le décès tragique du caporal Derek Flanagan de la GRC le 19 février 1989, à Chiang Mai (Thaïlande), et par les reportages des médias sur ce malheureux incident.

Selon ces reportages, le caporal Flanagan est décédé des blessures subies au moment où il est tombé en

Comment la Commission doit-elle ou peut-elle envisager la question? Elle n'a pas compétence pour examiner les politiques et procédures de la GRC à moins d'avoir reçu une plainte sur la conduite d'un membre de la GRC. La Commission n'est pas habilitée à contrôler ou vérifier les activités opérationnelles de la Gendarmerie.

Le Président pense que la Commission peut, à juste titre, se pencher sur de telles questions et que le législateur a voulu qu'il en soit ainsi. Mais si aucun membre du public n'a porté plainte devant elle, la Commission ne peut avoir compétence que si son Président porte lui-même plainte. La plainte doit viser la conduite d'un membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions, et le Président doit estimer qu'il existe des motifs raisonnables d'enquêter en pareil cas.

La Commission n'a eu connaissance d'aucune plainte déposée par un membre du public au sujet de l'annulation de contraventions. Si elle entend se pencher sur cette question en vertu de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*, il faudra qu'au préalable le Président porte plainte.

Le Président estime qu'il ne convient pas de porter plainte à l'égard de l'incident précis qui a suscité les accusations formulées contre le caporal. Cet incident s'est produit plus de deux ans avant l'entrée en vigueur des dispositions de la Partie VII. Depuis lors, les politiques en vigueur dans la Gendarmerie ont changé, et l'incident a lui-même été traité devant les tribunaux criminels.

Le Président a également envisagé de déposer une plainte de caractère général contre des membres non identifiés de la GRC, sur la foi des témoignages recueillis à l'audience. Cela soulèverait des problèmes d'ordre procédural, étant donné que la Partie VII vise des membres de la GRC dont l'identité est connue et qui ont un rôle à jouer dans le processus, et notamment à l'audience.

À partir du moment où cette procédure légale d'accusation est entamée par l'émission, d'une contravention, il faut examiner avec soin si la police est bien justifiée d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour arrêter ou annuler cette procédure. Il convient de tenir compte du rôle de la Couronne et des tribunaux, surtout quand la plainte a fait l'objet d'un serment.

Il convient de s'interroger sérieusement quant à savoir si l'annulation d'une contravention donnée à un informateur constitue un exercice justifié de ce pouvoir discrétionnaire.

La Gendarmerie ne semble pas avoir de politique nationale sur ce point. La question de l'annulation des contraventions n'est même pas soulevée dans les procédures opérationnelles spéciales concernant les techniques de surveillance de la circulation routière. La question ne semble pas non plus avoir été traitée dans une politique nationale sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police ou le retrait d'une accusation. La nouvelle politique dont a parlé à l'audience le caporal de la GRC serait, semble-t-il, propre à la division ou au détachement. Cela ne ressort pas clairement des transcriptions des témoignages.

Il est donc nécessaire de formuler, pour l'ensemble du pays, des politiques et procédures appropriées. La question ne devrait pas être laissée à la discrétion des autorités locales.

L'administration de la justice exige que toute personne accusée soit traitée avec un même degré d'équité et que la procédure légale suive son cours. Le public a le droit d'exiger qu'il en soit ainsi. Le public cesse de respecter les services de maintien de l'ordre lorsqu'il prend connaissance d'affaires telles que celles d'Halifax, ou quand l'idée se répand que la GRC aime rendre service à ses amis en annulant les contraventions dont ils ont écopé.

demande si *aujourd'hui* les membres de la Gendarmerie se comportent toujours correctement lorsqu'il s'agit d'annuler une contravention. L'affaire portait sur un incident s'étant produit dans la juridiction d'un détachement donné, mais elle soulève des questions d'une portée plus générale.

Ce qui a été révélé au procès permet de s'interroger sur la manière dont, dans l'ensemble du pays, les membres de la GRC se comportent relativement aux contraventions. Bien que les politiques provinciales en matière de circulation routière et les lois appliquées par la GRC puissent varier d'un endroit à l'autre, les critères de conduite devraient être les mêmes pour tous les membres de la GRC n'importe où au pays.

La réponse va dépendre de la justesse des politiques et des procédures de la Gendarmerie et de la manière dont elles sont appliquées dans une situation donnée. Il est bien évident qu'il convient d'accorder, en matière de contraventions, un certain pouvoir discrétionnaire. Mais à partir du moment où une contravention a été émise, son annulation devrait être soumise à des conditions très précises.

La contravention représente une façon simplifiée d'accuser une personne d'une infraction et de la sommer de répondre de sa faute devant un tribunal. La plupart des provinces, sinon toutes, ont prévu des dispositions législatives autorisant l'émission de contraventions, principalement pour les infractions au Code de la route. La *Summary Proceedings Act* de la Nouvelle-Écosse prévoit, par exemple, (TRADUC-TION) qu'« une plainte peut être déposée et une citation à comparaître servie au moyen d'une contravention... ». L'agent de police qui dresse la contravention donne à la personne accusée d'avoir commis l'infraction la partie de la contravention qui constitue la citation à comparaître. La partie « plainte » de la contravention, contenant les détails de l'infraction, doit par la suite faire l'objet d'un serment par un agent devant un juge de paix.

- Il a déclaré qu'à l'époque du procès, la politique de la Gendarmerie avait été modifiée et que « si quelqu'un voulait annuler une convention pour une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, il lui fallait remplir une formule au bureau, en y inscrivant les raisons de l'annulation envisagée, et cette formule devait être jointe au double de la convention conservé par la police et versé au dossier ».

La Couronne a fait comparaître un sergent de la Gendarmerie, afin qu'il expose la politique et la pratique en vigueur dans la GRC. Le juge de première instance a souligné que les réponses du sergent étaient longues et qu'il avait l'impression que le sergent essayait de contourner certaines des questions posées. Le sergent a déclaré :

- qu'il ne pensait pas que la raison invoquée pour l'annulation de la convention était valable;

- qu'une nouvelle politique avait été adoptée, en vertu de laquelle les superviseurs et le procureur devaient contrôler les motifs d'annulation des conventions;

- qu'une nouvelle politique ne changeait rien à ce qui constituait un exercice convenable du pouvoir discrétionnaire; et

- que l'exercice convenable du pouvoir discrétionnaire pouvait se traduire par l'annulation d'une convention en échange de renseignements sur une infraction plus grave. (Traduction) « Mais évidemment il y avait des gens appartenant au monde interlope que l'on arrêtait pour conduite en état d'ivresse et qui voulaient négocier pour rendre certains services à la police et à l'ensemble de la collectivité; dans ces cas-là, il fallait, bien sûr, sérieusement envisager la question. »

Étant donné les témoignages recueillis et les observations du juge de première instance, le Président se

Acquittant le caporal, le juge de la cour de comté a déclaré :

(Traduction)

« J'estime que ce qu'il a fait correspondait aux usages ayant cours à la Gendarmerie à l'époque. Je ne suis pas disposé à faire de lui un bouc émissaire en l'inculpant pour des actes que d'autres aussi commettaient couramment. Je peux vous dire que ce n'est pas convenable et que je n'aime pas ce que j'ai entendu, mais cette opinion ne saurait servir de base à une condamnation pénale... »

« Je l'ai déjà dit et je le redis, je réproouve la justice à « deux poids, deux mesures », c'est-à-dire que, si vous connaissez quelqu'un de bien placé, vous pouvez éviter certaines conséquences, mais si vous ne connaissez personne, vous allez subir les rigueurs de la loi. »

L'affaire a été reprise par les médias et portée à l'attention du Président. Il s'est procuré les transcriptions des témoignages qui contenaient diverses déclarations faites par des témoins membres de la GRC et touchant les pratiques et les politiques de cette dernière. Le gendarme qui avait annulé la contravention a notamment déclaré :

(Traduction)

- « Il m'est arrivé d'annuler des contraventions pour des raisons très diverses; il pouvait s'agir du beau-père d'un ami, ou de quelqu'un qui voulait échanger des renseignements sur un trafic de drogue ou encore des renseignements concernant d'autres infractions pénales. »

- Il a ajouté qu'à l'époque où avait été émise la contravention en cause, d'après lui, la politique de la Gendarmerie relativement à l'émission et à l'annulation des contraventions était généralement de laisser à l'intéressé le soin de décider.

d'une enquête par la Gendarmerie, même si l'on ne peut trouver le plaignant ou si celui-ci désire la renvoyer. Après tout, la Gendarmerie dispose déjà des renseignements contenus dans la plainte même.

Enfin, les diverses divisions de la GRC utilisent pas toutes la même information dans le cas du règlement d'une plainte à l'amiable. Il faudrait uniformiser les procédures.

En conclusion, la qualité des rapports doit être améliorée, et la Gendarmerie doit fournir des lignes directrices en ce sens et assurer la surveillance nécessaire à cet égard.

3. L'annulation des contraventions pour infraction au code de la route

Le 9 janvier 1989, un caporal de la GRC a été acquitté, par un juge de la cour de comté à Halifax, de deux chefs d'accusation. On lui reprochait d'avoir annulé une contravention pour excès de vitesse. On avait retenu contre lui (i) la tentative d'entrave à la justice et (ii) l'abus de confiance pour avoir pris des dispositions visant à mettre fin aux poursuites intentées en vertu du *Motor Vehicle Act* de la Nouvelle-Écosse.

La contravention avait été servie à un concessionnaire d'automobiles. Son commerce assurait parfois l'entretien des voitures de la GRC, et il semble qu'à certaines occasions il ait fourni gratuitement des voitures à certains membres de la GRC, y compris le caporal inculpé. Ces voitures auraient été prêtées pour des missions de surveillance car, à l'époque, le budget de la GRC ne permettait pas de louer des véhicules pour mener des opérations d'infiltration. Le gendarme qui avait émis la contravention l'a annulée à la demande du caporal qui lui avait dit que le concessionnaire d'automobiles « avait déjà rendu service » à la Gendarmerie.

échéant, l'étendue de la compétence de la Commission en ce qui concerne la discipline sont traitées au chapitre 6.

Il semble que dans 28 des 94 rapports, le plaignant n'a pas été avisé, comme l'exige la loi, de son droit de référer la plainte à la Commission pour examen s'il n'était pas satisfait de la décision rendue par la Gendarmerie. C'est là une grave négligence. Ici encore, le besoin d'une direction et d'une surveillance appropriées se fait sentir. Il semble que certains membres de la Gendarmerie comprennent mal le rôle de la Commission. Dans certains cas, on a dit aux plaignants, sans mentionner aucunement la Commission, que, s'ils n'étaient pas satisfaits, ils pouvaient présenter leur cas au commandant de la division ou au Solliciteur général de la province.

Même quand le plaignant est informé de son droit de s'adresser à la Commission, il arrive que l'adresse et le numéro de téléphone de celle-ci ne figurent pas dans le rapport. Pareils renseignements devraient être fournis automatiquement. La GRC dispose d'une excellente brochure sur la Partie VII, et elle la joint parfois aux rapports.

Dans quelques cas, il semble que la Gendarmerie ait eu de la difficulté à communiquer avec le plaignant pour faire son enquête. La GRC a alors décidé qu'il lui était impossible d'enquêter et elle a fait parvenir une lettre en ce sens à l'intéressé(e). Dans d'autres cas, on trouve dans la formule de la Gendarmerie une note précisant que la plainte a été retirée.

Cette façon de traiter les plaintes exige un commentaire. Une fois la plainte déposée, il n'est pas clair en droit que la loi en permette le retrait. Deuxièmement, s'il est possible de considérer une plainte comme ayant été retirée, le motif du retrait devrait être énoncé clairement dans la formule, si ce motif est connu de la Gendarmerie. Troisièmement, si la plainte semble avoir quelque fondement, elle devrait faire l'objet

nées ne lui permettait pas toujours de s'acquitter de cette responsabilité.

Il semble que l'on ne satisfait pas toujours à l'exigence de la loi voulant que le plaignant et le membre concerné de la GRC reçoivent un rapport provisoire 45 jours après la réception de la plainte par la GRC, et tous les mois par la suite jusqu'à ce que l'enquête soit terminée.

Le rapport du Commissaire de la GRC au plaignant (et au membre de la Gendarmerie en cause) doit contenir un résumé des mesures qui ont été prises ou qui le seront aux fins du règlement de la plainte. Pour les 15 plaintes jugées fondées, les rapports déclareraient :

- dans sept cas, que des mesures disciplinaires internes avaient été prises (six cas) ou seraient prises (un cas); aucune autre explication n'était fournie;
- dans quatre cas, que des mesures rectificatives avaient été prises; aucune autre explication n'était fournie;
- dans deux cas, qui étaient des demandes d'indemnisation, que la GRC reconnaissait ses torts;

- dans un cas, qu'une accusation de voies de fait avait été déposée et devait être entendue en cour provinciale en décembre 1989;

- dans un cas, où le plaignant prétendait qu'il y avait eu voies de fait, que le procureur de la Couronne avait jugé « l'allégation fondée », mais qu'il n'y avait pas eu de poursuites, à la demande du plaignant.

On peut se demander si l'un de ces déclarations satisfait aux exigences de la Partie VII. Constituent-elles un résumé des mesures prises ou devant être prises? La question de savoir si le plaignant a le droit de connaître précisément les mesures prises et, le cas

Dans les 94 cas précités, le délai moyen écoulé entre la réception de la plainte par la GRC et la rédaction du rapport, était de 66,5 jours.

La moyenne de 66,5 jours risque d'être trompeuse. Ces 94 rapports sont les premiers que la Commission ait reçus. Il pourrait s'agir des plaintes qui pouvaient le plus facilement faire l'objet d'une enquête et d'un rapport. Lorsque la Commission aura reçu les renseignements sur celles qui, parmi les 1 081 plaintes, ont fait l'objet d'une enquête officielle et d'un rapport, le délai moyen de traitement par la GRC pourrait être bien différent.

La Loi sur la GRC autorise le Commissaire de la GRC à déléguer l'établissement des rapports, ce qu'il a fait le 5 octobre 1988 par une délégation de pouvoirs à l'officier chargé de l'administration et du personnel dans chaque division. Toutefois, d'autres membres de la Gendarmerie ont signé des rapports, notamment des sergents affectés aux patrouilles routières. Cela est inacceptable. Les ordres permanents du Commissaire devraient préciser qui doit rédiger ces rapports, et la Gendarmerie devrait s'y conformer.

Les rapports doivent comporter un résumé de la plainte. Dans certains cas, le résumé était si bref qu'il était impossible de savoir quelle était la nature de la plainte. Dans d'autres cas, la formule de la Gendarmerie (formule 1442) mentionnait que la déclaration du plaignant était jointe à la plainte, mais aucune déclaration n'accompagnait la formule envoyée à la Commission. Cinq doubles des formules de plainte transmis à la Commission étaient illisibles. Manifestement, il faut établir des directives plus précises et surveiller de plus près la qualité des rapports, dont certains laissaient à désirer.

Il incombe au Président d'examiner les plaintes pour décider s'il doit, dans l'intérêt public, amorcer sa propre enquête ou demander à la Commission de tenir une audience; or, l'information lui ayant été fournie par la GRC sur les 296 plaintes susmention-

les renseignements contenus dans le dossier d'une façon à rencontrer les besoins de la Commission. Certains progrès ont été accomplis, et le Président souhaite souligner la volonté de collaboration du Commissaire de la GRC.

Qualité de l'information reçue

Les premiers renseignements communiqués à la demande du Président l'ont été le 14 avril. Au 12 mai, la Commission avait de l'information sur 296 plaintes. Comme la GRC avait reçu 1 081 plaintes au cours des six premiers mois d'existence de la Commission, elle n'avait, au 12 mai, fourni de l'information que sur 27,4 p. 100 (296 sur 1 081) d'entre elles. De l'information sur les autres est fournie de façon continue.

Les 296 plaintes en question avaient toutes été réglées par la GRC en vertu de la Partie VII : 202 à l'amiable, et 94 après une enquête officielle et la présentation d'un rapport en bonne et due forme. Les observations suivantes concernent ces 94 plaintes :

- dans 76 cas, des motifs ont été fournis au plaignant dans le rapport;
- dans 18 cas, la plainte a été réglée sans que des motifs soient donnés au plaignant; et
- dans 15 cas, la plainte a été jugée fondée.

Le Président a été heureux de constater que l'on avait communiqué des motifs aux plaignants dans la plupart des cas. Toutefois, dans 18 cas, le rapport n'indiquait pas aux plaignants pourquoi leurs plaintes avaient été jugées « injustifiées » ou sans « fondement ». Cela est malheureux. Les plaignants ont le droit de recevoir une explication, de manière à pouvoir juger si la décision de la Gendarmerie est satisfaisante et, si elle ne l'est pas, s'il y a lieu de recourir à la Commission.

Le Commissaire de la GRC a répété qu'il était prêt à communiquer les renseignements sur toutes les plaintes énumérées dans les rapports hebdomadaires, une fois le dossier complet. Il a ajouté qu'il était désormais disposé, compte tenu des arguments du Président, à fournir d'autres renseignements courants sur des plaintes précises, avant la fermeture du dossier.

Le Commissaire estimait que cela permettrait au Président de décider quelles plaintes devaient, aux fins de l'intérêt public, faire l'objet d'une enquête par lui ou d'une audience de la Commission.

Le Commissaire a déclaré que, comme la Commission n'entrait en jeu qu'une fois la plainte réglée par la Gendarmerie (sauf dans le cas des enquêtes d'intérêt public menées par le Président, ou dans celui des audiences tenues par la Commission), la méthode qu'il proposait « favoriserait davantage, selon lui, la communication permanente de l'information ».

Quant au fait qu'au 31 mars 1989, la Gendarmerie n'avait encore fourni aucun des renseignements demandés, le Commissaire a déclaré que ses services n'ont commencé « à réunir la documentation et les données nécessaires dans l'ensemble de la Gendarmerie pour créer le système hebdomadaire de rapports » qu'après qu'il eut décidé de fournir les renseignements toutes les semaines. Selon lui, la mise en oeuvre de ce système le 14 avril « définissait un échéancier raisonnable pour répondre à la demande du Président ».

L'échéancier du Commissaire est raisonnable, vu les circonstances. Toutefois, en pratique, le Président est incapable de fournir dans le présent rapport une analyse générale des 1 081 plaintes déposées en vertu de la Partie VII et reçues par la Gendarmerie entre le 30 septembre 1988 et le 31 mars 1989.

Le Président continuera de discuter avec le Commissaire pour que l'on en arrive à communiquer

enquête ou une audition d'intérêt public est justifiée. Dans un second temps, la Gendarmerie communiquait les autres renseignements une fois la plainte réglée, soit à l'amiable, soit par rapport définitif. Le Président soulignait aussi que la Commission n'avait encore reçu aucun renseignement en réponse à sa demande du 3 février.

Il était devenu évident que la Gendarmerie n'avait pas aussi facilement accès à l'information qu'on l'aurait cru. Les données sur les plaintes n'étaient pas centralisées, mais conservées dans les divisions opérationnelles de la Gendarmerie. Bref, celle-ci n'était pas préparée comme elle aurait dû l'être pour répondre aux exigences de la Partie VII.

Dans sa lettre du 31 mars, le Président a exhorté le Commissaire de la GRC à accélérer la mise en place d'un système centralisé d'archivage. Il a émis l'idée que la GRC et la Commission songent à se doter de systèmes informatiques compatibles qui serviraient leurs intérêts mutuels.

Par la suite, le Commissaire de la GRC a convenu d'examiner la proposition relative aux systèmes informatiques. Des représentants de la Commission et de la GRC ont, depuis, amorcé des discussions à cet égard.

Dans sa réponse du 12 mai, le Commissaire de la GRC n'a toutefois pas accédé à la demande du Président portant sur la communication en deux étapes des renseignements sur la totalité des plaintes. Il a déclaré que, selon l'interprétation donnée par la GRC à la *Loi sur la GRC*, le Parlement voulait que le Commissaire communique les renseignements figurant au dossier, si la Commission le demandait expressément pour des plaintes données. C'était en ce sens qu'il avait rédigé son ordre permanent. Vu le nouveau système de rapports souhaité par la Commission, le Commissaire a déclaré avoir l'intention de révoquer cet ordre permanent.

En conséquence, le 3 février, le Président a écrit au Commissaire de la GRC pour lui demander de communiquer tous les renseignements pertinents contenus dans le dossier. Le Président expliquait les motifs de sa demande et ajoutait que celle-ci présentait une certaine urgence, car la Partie VII était en vigueur depuis quatre mois, et les renseignements étaient nécessaires pour la rédaction du rapport. Le Président proposait au Commissaire de songer à modifier son ordre permanent pour qu'il s'applique à toutes les plaintes reçues par la Gendarmerie en vertu de la Partie VII.

Dans sa réponse reçue le 22 mars, le Commissaire de la GRC déclarait que la Gendarmerie comptait communiquer à la Commission chaque semaine:

- un double de toutes les formules 1442 (formula de plainte utilisée par la Gendarmerie) dans le cas des plaintes réglées à l'amiable; et

- un double de toutes les formules 1442, des rapports provisoires et des rapports définitifs, dans le cas des plaintes ayant fait l'objet d'une enquête, une fois l'enquête terminée.

Le Commissaire a informé le Président que, selon l'interprétation de la Gendarmerie, le « dossier » comprend à cette fin la formule 1442 de même que les rapports d'étape et le rapport définitif sur les enquêtes faites par la GRC par suite de plaintes. La formule 1442 fournit le nom du plaignant, les détails sur la plainte, le nom de la personne visée par celle-ci, l'accusé de réception de la plainte, le règlement de la plainte à l'amiable, ou (traduction) « une indication précisant que la plainte fera l'objet du processus officiel prévu par la CPP ».

Dans sa réponse du 31 mars, le Président demandait que les renseignements consignés au dossier soient communiqués en deux étapes. Dans un premier temps, la formule 1442 serait transmise dans les meilleurs délais raisonnables après réception de la plainte, pour que le Président puisse décider si une

soit auprès d'un membre de la GRC, ou encore auprès d'une autorité provinciale.

Sans ces renseignements, la Commission ne sera au courant, dans la plupart des cas, que des plaintes déposées auprès d'elle à l'origine et de celles ayant été transmises par des plaignants insatisfaits de la décision prise par la Gendarmerie à leur égard.

Jusqu'ici la Commission n'a reçu directement que 13 p. 100 de toutes les plaintes, et les demandes d'examen dont elle a été saisie par ailleurs ont été relativement rares.

Au moins deux raisons importantes militent en faveur de la communication à la Commission des renseignements sur toutes les plaintes formulées en vertu de la Partie VII:

- tout d'abord, il est essentiel que le Président ait l'occasion d'examiner toutes les plaintes peu après qu'elles ont été déposées, de sorte qu'il puisse juger s'il doit exercer le pouvoir que lui confère la loi d'enquêter ou d'ordonner une audience dans l'intérêt public; et

- deuxièmement, il doit pouvoir, dans son rapport annuel, informer le Parlement sur le fonctionnement du processus concernant les plaintes du public avec les recommandations qu'il estime appropriées.

Le Président a été déçu d'apprendre en janvier que la Gendarmerie n'avait pas l'intention de lui fournir les renseignements sur toutes les plaintes reçues par elle. Le Président a alors appris qu'un ordre permanent du Commissaire de la GRC donné le 4 octobre 1988 exige que la Commission soit informée uniquement de la disposition des plaintes déposées d'abord auprès de celle-ci.

La Loi sur la GRC exige que le Commissaire de la Gendarmerie établisse et conserve un dossier de toutes les plaintes reçues par celle-ci et qu'il communique à la Commission, sur demande, tout renseignement contenu dans le dossier.

fois le 7 mars 1989, ne nous étaient pas parvenus. En conséquence, la Commission a été incapable de procéder à l'enquête.

L'idée que le Président soit désigné organisme d'enquête en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour que les dossiers puissent lui être communiqués est farfelue. Le Parlement a déjà conféré au Président le pouvoir de mener des enquêtes dans l'intérêt public.

En outre, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permet de communiquer au Président les renseignements demandés. Par exemple, l'alinéa 8(2)a) autorise la communication de renseignements personnels pour des usages compatibles avec les fins auxquelles ils ont été recueillis à l'origine. Les renseignements contenus dans les notes et dossiers opérationnels ont été obtenus au cours d'une enquête sur l'incident qui a donné lieu à la plainte. Cela est donc un « usage compatible ».

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* permet également la communication de tels renseignements lorsque l'intérêt public l'emporte sur l'atteinte à la vie privée. Il est dans l'intérêt public d'éviter la dépense qu'entraînent des auditions pour obtenir de la GRC les dossiers que celle-ci refuse de transmettre au Président.

À la fin de mai, la Commission a appris que la Gendarmerie était en train d'examiner les renseignements à communiquer à la Commission.

Communication de renseignements consignées au dossier

Le Président croyait que la GRC fournirait à temps et de façon régulière à la Commission les renseignements concernant toutes les plaintes déposées en vertu de la Partie VII, soit auprès de la Commission,

les notes des membres. Au cours de cette rencontre, la Gendarmerie informe le directeur exécutif que sa position consiste à ne pas communiquer les dossiers opérationnels à moins d'avoir reçu un subpoena l'obligeant à les produire en cour.

Le 12 avril : il est convenu d'organiser une nouvelle rencontre à ce sujet entre l'avocat général et le directeur des plaintes de la Commission et l'avocat général ainsi que l'officier supérieur chargé de l'administration et du personnel à la Gendarmerie, afin de discuter de nouveau de cette question. Les représentants de la Commission sont informés que, relativement à l'accès aux dossiers opérationnels de la Gendarmerie, celle-ci acceptera de communiquer l'information uniquement si le Président est désigné organisme d'enquête par règlement en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ou si la Commission obtient le consentement de toutes les personnes dont le nom figure dans les dossiers à examiner.

Le 1^{er} mai : la Commission reçoit une lettre de l'officier supérieur de la GRC chargé de l'administration et du personnel, ainsi que certains documents demandés portant sur les procédures d'entraînement et de fonctionnement; ces dernières concernent l'utilisation de chiens ainsi que la garde et le soin des prisonniers détenus dans les cellules de la GRC. Les dossiers opérationnels et les notes des membres, demandés antérieurement, ne font pas partie de l'envoi, mais la lettre mentionne que (traduction) « d'autres documents et renseignements demandés vous seront transmis dès que nous les aurons reçus des centres de responsabilité compétents ».

Le 31 mai : aucun autre renseignement ou document de la Gendarmerie n'avait été reçu à cette date. En particulier, les dossiers opérationnels et les notes des membres, demandés pour la première

membres de la Gendarmerie et d'accéder à des documents pertinents. Cette question est abordée plus en profondeur au Chapitre 7.

Le déroulement de la première enquête du Président est exposé en détail ci-après, pour illustrer les difficultés qu'éprouve la Commission.

Le 30 janvier 1989 : la Commission des plaintes du public reçoit plusieurs plaintes contre quatre membres d'un détachement de la GRC dans l'Ouest canadien.

Le 16 février : les plaintes sont transmises au Commissaire de la GRC en même temps que l'avis du Président précisant qu'il a l'intention d'enquêter sur les plaintes dans l'intérêt public.

Le 18 février : le directeur exécutif de la Commission rencontre un commissaire adjoint de la GRC et lui fait savoir que les enquêteurs de la Commission entreprendront leur enquête sur-le-champ et qu'il leur faudra examiner des rapports et des documents relatifs aux enquêtes internes et opérationnelles de la Gendarmerie et en prendre des doubles.

Le 20 février : les enquêteurs de la Commission mènent une enquête comprenant des entrevues avec le plaignant, un certain nombre de témoins et les membres de la GRC en cause. Les enquêteurs ont alors l'occasion d'examiner les dossiers opérationnels pertinents. Ils prennent des notes, mais, faute de temps, ils n'analysent pas les dossiers en détail.

Le 7 mars : le directeur exécutif de la Commission écrit à la GRC pour demander la communication des dossiers opérationnels et des carnets des membres. Il envoie une note de rappel le 30 mars.

Le 11 avril : le directeur exécutif de la Commission et le sous-commissaire de la GRC chargé de l'administration générale discutent de la demande portant sur les dossiers opérationnels et

possible. Puisque la Gendarmerie aura déjà fait rapport au plaignant et au membre en cause, il n'y a aucune excuse pour ne pas communiquer le rapport sur-le-champ à la Commission. Si la GRC a besoin de plus de temps pour décider de ce qui se rapporte à l'affaire, elle peut envoyer les documents explicatifs après le rapport. Toutefois, le processus ne doit jamais prendre plus d'un mois.

Ce processus présente un autre aspect inacceptable : c'est la Gendarmerie qui décide quels documents sont pertinents. Aucun contrôle ou examen de telles décisions n'est prévu. En cours d'examen, le Président n'aura aucun moyen de savoir si la Commission a reçu tous les documents qui auraient dû lui être communiqués. Toutefois, si une audition s'avérerait nécessaire, il serait sans doute possible de découvrir les documents pertinents exclus à tort en ordonnant la communication des dossiers et en contre-interrogeant les témoins.

Délais : demandes d'examen

Comme nous l'avons signalé au chapitre 4, le Président a entrepris trois enquêtes dans l'intérêt public.

Dans le cas de la première enquête, la Gendarmerie a mis du temps à fournir à la Commission les dossiers et les autres renseignements demandés. Cette lenteur équivalait presque au refus de communiquer la documentation demandée.

Le Parlement a conféré au Président le pouvoir d'« enquêter » dans certaines circonstances, mais il n'a pas précisé expressément quels sont ses pouvoirs d'enquête. Le Président n'a pas le pouvoir de convoquer des témoins ni de les interroger, non plus que de perquisitionner. Ces pouvoirs ne sont peut-être pas nécessaires, mais en conférant le pouvoir d'« enquêter », le Parlement avait certainement l'intention d'obliger la GRC à se plier aux souhaits de la Commission lorsqu'elle demande d'interviewer des

indépendants. On ne peut permettre à la Gendarmerie de restreindre arbitrairement la portée de ce droit.

2. Disponibilité et qualité des renseignements de la GRC

Le Président est déçu des réponses de la Gendarmerie à ses demandes de renseignements.

Délais : renvois

Le premier plaignant insatisfait de la façon dont la Gendarmerie avait réglé sa plainte s'est adressé à la Commission le 16 mars 1989. Cinq autres plaintes ont été reçues avant la fin de mars.

Le Président a communiqué au Commissaire de la GRC des doubles des plaintes, le 22 mars dans le premier cas, et au plus tard le 7 avril, dans les cinq autres cas.

Dès qu'il reçoit un tel dossier, le Commissaire de la GRC est tenu de communiquer au Président le rapport envoyé au plaignant, de même que les autres documents que possède la Gendarmerie et qui se rapportent à la plainte.

À la fin de mai, le Président n'avait reçu aucun rapport ni document explicatif à l'égard des six plaintes, et il a donc été incapable de procéder aux examens.

Cette lenteur est inacceptable, et la GRC en a été informée à maintes reprises. La Gendarmerie a déclaré que les retards ont été causés par la nouveauté du processus et par le fait que la division en cause et le quartier général de la GRC doivent donner leur approbation dans chaque cas. La Gendarmerie convient qu'un délai d'un mois serait raisonnable, et c'est la actuellement son objectif.

Rien n'empêche d'envoyer les rapports sur-le-champ à la Commission, avec les documents explicatifs si

duite, mais plutôt des politiques, du service et du rendement. Aux yeux de la GRC, elles ne sont donc pas visées par la Partie VII.

En limitant la portée du mot conduite, la Gendarmerie a le pouvoir de priver les plaignants du recours à la Partie VII, sans que ceux-ci soient informés de l'existence de ce recours ni que la Commission soit au courant du fait que certaines plaintes de ce genre ont été déposées.

L'exercice de ce pouvoir peut, bien sûr, être approuvé dans certaines circonstances. Si la plainte porte sur la politique de la GRC, sans mention de la conduite d'un membre, elle ne relève de toute évidence pas de la Partie VII. Pourtant, ne peut-il pas y avoir des cas où l'on pourrait faire valoir que la plainte relève effectivement de la Partie VII, tandis que la Gendarmerie déciderait unilatéralement de la traiter comme n'en relevant pas? Il devrait y avoir un moyen quelconque de contrôler les décisions prises par la GRC à cet égard, afin de garantir aux plaignants un traitement équitable et correct.

Le Président estime que toute négligence, tout cas d'incompétence ou toute malice imputable à un agent de police dans le cadre d'une enquête correspond à une « conduite dans l'exercice de fonctions prévues » au sens de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Si un citoyen est accusé d'une infraction et par la suite acquitté, et s'il semble que l'accusation n'était pas fondée sur un motif raisonnable et probable, le citoyen en cause devrait pouvoir déposer une plainte.

Le Président estime que les mêmes considérations s'appliquent au défaut de la police de répondre à des appels à l'aide.

Le législateur a adopté la Partie VII pour donner au public le droit à un examen et à une enquête

CHAPITRE 5

QUATRE

PRÉOCCUPATIONS

Le présent chapitre traite de quatre préoccupations particulières:

1. la portée du terme « conduite » au sens de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*;
2. la disponibilité et la qualité des données de la GRC;
3. les pratiques de la GRC quant à l'« annulation » des contraventions; et
4. les opérations de la GRC à l'extérieur du Canada, et la conduite des membres de la Gendarmerie dans une opération donnée.

Les deux premières préoccupations se rapportent à l'application générale de la Partie VII. Les deux dernières concernent des cas particuliers portés à l'attention du Président au cours des six premiers mois d'existence de la Commission et elles présentent toutes deux un intérêt important pour le public.

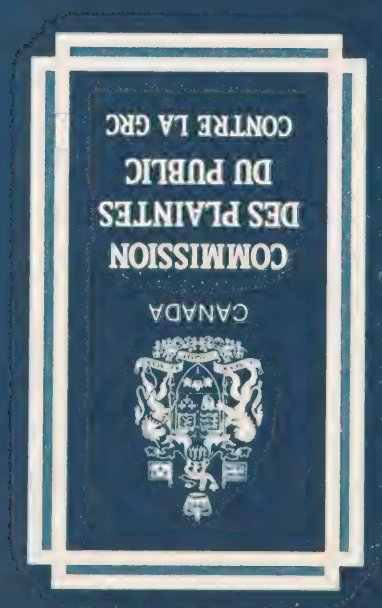
En ce qui concerne l'annulation des contraventions, le Président a conclu qu'il valait mieux traiter la question dans le présent rapport et qu'il n'y avait pas lieu pour la Commission de prendre d'autres mesures. En ce qui regarde l'opération à l'étranger, il a décidé de déposer une plainte et d'entreprendre une enquête dans l'intérêt public.

1. La portée du terme « conduite »

Des discussions entre la Commission et les fonctionnaires de la GRC ont révélé qu'il y a peut-être une divergence d'opinions quant à l'application de la Partie VII aux services policiers. Selon les fonctionnaires de la GRC, les plaintes portant sur la lenteur à intervenir ou encore sur l'omission d'enquêter ou de porter des accusations ne relèvent pas de la con-

PRÉOCCUPATIONS
ET
QUESTIONS

PARTIE III



part de plaignants insatisfaits de la manière dont la GRC avait réglé les plaintes qu'ils avaient initialement déposées touchant des incidents s'étant produits avant le 30 septembre 1988.

Si la Cour fédérale décide que la Commission a compétence, les plaignants en seront avisés. Un jugement dans ce sens pourrait avoir des répercussions importantes sur le plan de travail de la Commission. La question de la rétroactivité est discutée au chapitre 6.

Le Président n'a pas encore été en mesure de donner suite aux six demandes d'examen étant donné qu'il n'a pas encore pu prendre connaissance des documents pertinents.

Les audiences

Au cours des six premiers mois, la Commission n'a tenu aucune audience.

Les audiences ne peuvent être convoquées qu'après examen, ou dans les cas où le Président de la Commission conclut qu'il en va de l'intérêt public. Ainsi que nous l'avons noté plus haut, le Président n'a pas encore terminé l'examen des plaintes qui lui ont été renvoyées.

Les incidents s'étant produits avant le 30 septembre 1988

D'après les conseils juridiques qui lui ont été fournis, la Commission estime qu'elle n'a pas compétence vis-à-vis des plaintes touchant des incidents s'étant produits avant le 30 septembre 1988, même si la plainte a été déposée après cette date, tant que la Cour fédérale du Canada ne rendra pas un jugement à l'effet contraire.

Dix-sept plaintes visant la conduite de membres de la Gendarmerie ont été portées à l'attention de la Commission avant le 30 septembre. Dans huit cas, il s'agissait d'une plainte initiale. Dans neuf cas, le problème avait déjà été porté à l'attention de la GRC et, dans deux de ces cas-là, il semble que la Gendarmerie ait réglé la plainte de manière insatisfaisante, du moins en ce qui concerne les plaignants.

Après l'entrée en activité de la Commission le 30 septembre 1988, elle reçut 54 plaintes visant des incidents s'étant produits avant cette date. La Commission a également reçu, à l'égard d'incidents analogues, 25 demandes d'examen (renvois) de la

soulève des questions touchant la liberté de la presse ainsi que d'autres questions relevant de la Charte, et touche donc de près l'intérêt public.

Le recours à la force excessive et la liberté d'expression

Une personne, ayant au préalable obtenu une autorisation de manifester de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, s'est plainte qu'on l'avait empêchée de déployer, pendant la visite du Président des États-Unis, la banderole qu'elle avait préparée. Elle s'est plainte également qu'on avait utilisé contre elle une force excessive afin de l'empêcher d'exercer sa liberté d'expression. Après avoir examiné la plainte plus à fond, le Président a conclu que l'intérêt public exigeait que l'on enquête sur ces allégations.

Les examens du Président

Au cours des six premiers mois, six plaintes ont été renvoyées aux fins d'examen devant la Commission. La première a été reçue par la Commission le 16 mars et les cinq autres dans les deux semaines suivantes.

Peu après le dépôt de la demande d'examen devant la Commission, la Gendarmerie en a été avisée et la Commission a demandé qu'on lui transmette les rapports et autres informations pertinentes.

Au 19 mai, le Président n'avait pas encore reçu, de la Gendarmerie, les rapports et autres renseignements prévus par la loi. Le délai de six à huit semaines qui se sont écoulées depuis l'avis à la GRC ne constitue pas un élément d'encouragement, s'agissant d'une procédure où les plaignants ne devraient pas avoir à subir de tels retards. Certaines de ces plaintes avaient originairement été déposées dans les trois derniers mois de l'année 1988. Il est à espérer que la Gendarmerie répondra avec plus de promptitude à l'avenir.

autres en mars. Les trois enquêtes se poursuivent. Le Président pourrait convoquer une audience de la Commission pour se pencher sur une ou plusieurs de ces plaintes au cas où les enquêtes donnaient à penser qu'une telle démarche semble s'imposer.

Les procédures d'arrestation

Une plainte a été portée devant la Commission dans laquelle le plaignant affirme que le maître-chien de la GRC, alors qu'on arrêtait le beau-fils du plaignant, âgé de 19 ans, a délibérément lâché son chien et l'a laissé attaquer et mordre le garçon à plusieurs reprises. De plus, le plaignant a mentionné que les deux autres officiers participant à l'arrestation ont employé une force excessive. Lorsque, par la suite, l'adolescent fut emmené dans les locaux du détachement, un autre membre de la GRC aurait tourné en dérision le fait que l'adolescent avait été mordu et blessé. Le jeune homme fut détenu dans une cellule pendant presque 24 heures et pendant cette période on le lui aurait fourni ni vêtement, ni matelas, ni couverture, ni nourriture, ni même quelque chose à boire. Le Président estime que cette plainte soulève des points importants, relativement ceux touchant à l'emploi de chiens policiers et le traitement des prisonniers, et c'est pourquoi l'intérêt public semblerait justifier la tenue d'une enquête.

La liberté de la presse

Le président d'une association de journalistes s'est plaint qu'un journaliste britannique avait été détenu irrégulièrement et interrogé lors de son entrée au Canada à l'un des principaux aéroports canadiens. Il semblerait que son interrogatoire ait duré d'une à deux heures et ait porté sur les reportages qu'il aurait effectués sur le terrorisme ainsi que sur diverses organisations secrètes. Le plaignant considère que ceci constitue un harcèlement injustifié du journaliste. Après s'être plus complètement renseigné, le Président a décidé d'entamer une enquête car la plainte

rendit dans un autre détachement de la GRC, signala le même incident à un autre membre de la GRC qui consigna le rapport mais ne prit aucune autre mesure.

Les plaintes déposées par le Président

Le Président peut lui-même porter plainte lorsqu'il estime qu'il existe des motifs raisonnables de le faire.

Jusqu'ici il n'a porté qu'une seule plainte. D'après les renseignements qui lui avaient été fournis, de manière anonyme, il semblerait que lors de l'arrestation d'une femme dans un des principaux aéroports canadiens, les agents de la GRC aient utilisé une force excessive.

Le Président a conclu à la fin du mois de mars 1989 qu'il existait, dans les circonstances, des motifs raisonnables de porter plainte. Comme l'y oblige la loi, le Président a avisé le Solliciteur général et le Commissaire de la GRC.

Le rapport de la GRC ne devrait pas tarder.

Les enquêtes du Président

Le président de la Commission peut faire enquête sur une plainte ou convoquer une audience de la Commission s'il estime que cela est conforme à l'intérêt public. Il peut le faire, que la plainte ait ou non fait l'objet d'une enquête, d'un rapport ou toute autre mesure de la part de la Gendarmerie dans le cadre de la Partie VII.

Dans les six premiers mois d'activité de la Commission, le Président a entamé trois enquêtes mais n'a convoqué aucune audience en invoquant la clause de l'« intérêt public ».

Voici le résumé des trois plaintes en cours d'enquête. La première enquête débuta en février, et les deux

Les insuffisances du service

En décembre 1988, dans une petite communauté rurale de l'Atlantique, des membres de l'église locale téléphonèrent au détachement de la GRC pour se plaindre d'un vol à l'église. Après plusieurs jours de silence de la part de la GRC, les membres de l'église se rendirent dans les locaux du détachement. Or, il semble que l'appel initial n'ait même pas été consigné. Les membres de l'église écrivirent une lettre de plainte au Procureur général de la province pour lui signaler l'incident. Dans cette lettre, ils notèrent également que d'autres membres de leur église avaient pris contact avec le détachement local une nuit de décembre, aux environs de 23 heures pour se plaindre de diverses activités criminelles se produisant à l'occasion d'une danse pour adolescents. Aucun membre de la GRC ne répondit à leur demande d'aide. Le jour suivant, ils rap- pelèrent au téléphone pour s'entendre dire que la GRC s'était rendue sur les lieux à environ 1h30 du matin, soit quelque deux heures et demie après l'appel initial. Le bureau du Procureur général a transmis la plainte à la Commission.

Les insuffisances du service

Un homme se plaignit à la Commission du fait que des membres de la GRC avaient refusé de faire enquête sur une agression qu'il leur avait signalée ainsi que le vol de sa voiture. Il expliqua qu'au mois de janvier 1989, il voyageait sur une route de la Colombie-Britannique, accompagné de deux membres de sa famille et de deux autres passagers qu'il ne connaissait pas. S'étant arrêté sur le bord de la route pour nettoyer le pare-brise, il se vit agressé par les deux passagers non identifiés qui partirent avec sa voiture, le laissant sur le bord de la route. L'homme se rendit au détachement de la GRC, signala l'incident à plusieurs des policiers qui refusèrent de consi- gner son rapport ou de l'aider à retrouver sa voiture. Plusieurs jours plus tard, l'homme se

préend-t-on, envoyé un message radio pour appeler une équipe de secours cinq ou huit minutes après son arrivée. On l'accuse également de ne pas avoir autorisé les gens se trouvant sur place à voir si certains des occupants de la voiture avaient survécu à l'accident. D'après le plaignant, le gendarme menaça de porter une accusation contre eux s'ils ne suivaient pas ses instructions de s'abstenir de vérifier le véhicule. Un proche parent des victimes a écrit au Procureur général de la province pour se plaindre du fait que le gendarme de la GRC qui s'était rendu sur les lieux n'avait pas assez rapidement pris contact avec l'équipe de secours et avait, sans justification, retenu les témoins de l'accident. Cette plainte a été transmise à la Commission par les services du Procureur général.

La conduite de l'enquête

Une femme s'est plainte du fait qu'on avait, sans raison, inculpé son ami. Elle a raconté qu'au mois d'octobre 1988, son ami s'était rendu au domicile de son ancienne conjointe et avait emmené ses enfants en promenade. Lors de son retour au domicile de son ancienne conjointe, l'homme trouva celle-ci couchée avec un autre. L'homme estima que cette situation avait été voulue par son ancienne conjointe afin de le provoquer à une querelle, mais il quitta le domicile et se rendit chez son amie. Apparemment, l'ancienne conjointe téléphona au détachement de la GRC situé dans le Yukon pour accuser son ancien mari de l'avoir attaquée. Par la suite, la GRC accusa l'ancien mari de divers types d'agressions.

Quelques jours après cet incident, l'amie de l'intéressé porta plainte devant la Commission du fait que la GRC n'avait pas mené correctement l'enquête avant de porter contre son ami des inculpations pénales, l'accusation étant sans fondement. La Commission renvoya la plainte au Commissaire de la GRC pour enquête.

à la recherche de sa fille adolescente qui avait fait une fugue. Elle a retrouvé sa fille qui a refusé de rentrer avec elle au domicile familial. La mère a pris contact avec la police municipale du lieu, qui ont pris la fille sous leur garde et l'ont amenée à un poste de police de la ville. Après avoir été contacté par la police municipale, un membre de la GRC est venu au poste de police et a conduit la jeune fille au bureau du bien-être du lieu. Au cours de sa conversation avec la jeune fille au bureau du bien-être, le membre de la GRC aurait fait de nombreux commentaires désobligeants à l'endroit de la famille de la jeune fille.

L'attitude

Une femme s'est plainte, devant la Commission, du fait qu'un gendarme s'est montré impoli envers elle et du fait qu'elle a été, sans justification, accusée d'une infraction au code de la route. D'après elle, tôt le matin en février de 1989, alors qu'elle conduisait sa voiture dans un village de la Saskatchewan, elle fut arrêtée par un gendarme de la GRC qui l'accusa de conduire avec négligence. Elle tenta d'expliquer au gendarme que le verglas avait provoqué une embardée de sa voiture mais le gendarme a refusé de croire qu'il s'agissait d'un accident. Selon elle, la discussion avec le gendarme s'est envenimée et il est devenu insolent. La situation étant devenue intolérable, la femme a démarré et le gendarme s'est lancé à sa poursuite. En fin de compte, la femme a été accusée par le gendarme de diverses infractions criminelles au code de la route. Selon la plaignante, les accusations étaient sans fondement.

La conduite de l'enquête

Au mois de décembre 1988, dans un village des provinces de l'Atlantique, s'est produit un accident fatal de la circulation. Le membre de la GRC qui arriva sur les lieux de l'accident aurait,

détention un membre féminin de la GRC l'a poussée contre un mur, lui a tiré les cheveux et lui a donné des coups de pied, lui infligeant des ecchymoses aux chevilles.

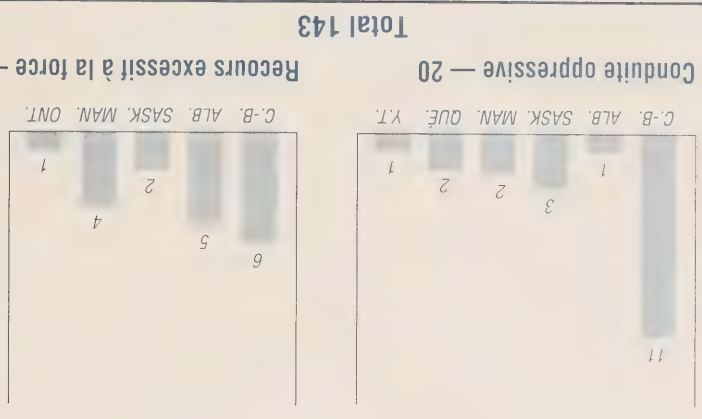
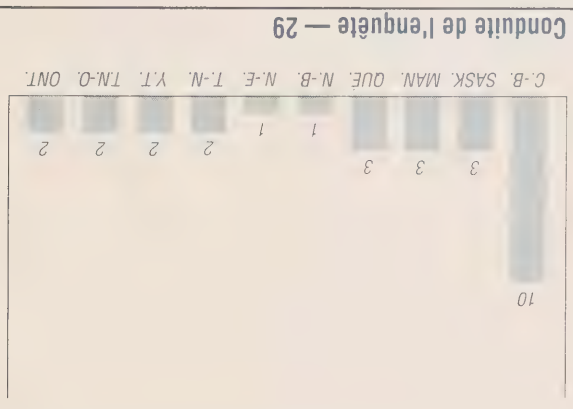
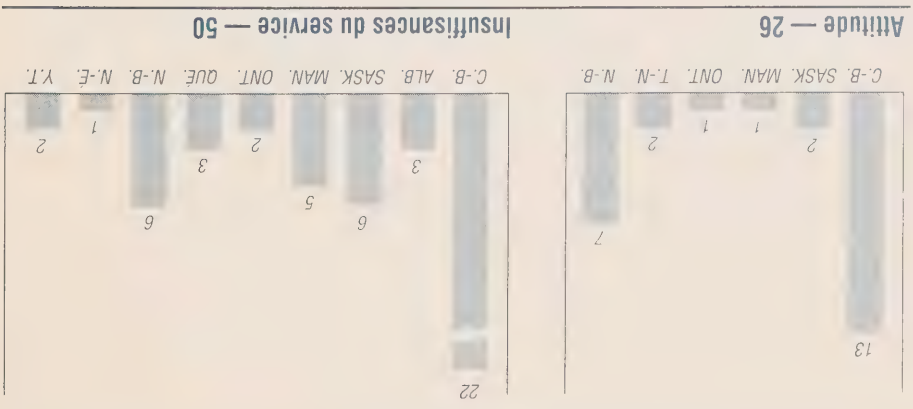
Les conduites oppressives

Une femme a téléphoné à la Commission pour se plaindre d'un comportement qu'elle a jugé oppressif de la part de membres de la GRC à l'occasion de fouilles qu'ils ont effectuées. Elle soutient qu'au mois d'octobre 1988, deux membres de la GRC sont venus à son domicile dans une petite communauté québécoise pour arrêter son ancien conjoint de fait contre lequel un mandat d'arrestation avait été émis. Les membres de la GRC revinrent deux fois ce jour-là avant de trouver l'homme qu'ils cherchaient. La première fois, ils se présentèrent au domicile de la femme qui leur demanda de ne pas interroger sa mère qui vivait dans la maison voisine, étant donné que la mère revenait tout juste de l'hôpital où, au cours des six dernières semaines, elle avait subi trois importantes interventions chirurgicales. D'après la plaignante, les agents de la GRC sont tout de même allés à la maison de la mère pour l'interroger. Ils revinrent plus tard dans la journée et, à 22 heures, revinrent une troisième fois, trouvèrent l'homme qu'ils recherchaient et l'arrêterent. La femme s'est plaint du fait qu'on ne lui avait donné ni le temps ni l'occasion de prendre connaissance du mandat d'arrestation; du fait que les membres étaient allés voir sa mère bien qu'elle leur ait demandé de ne pas le faire; et du fait que leur fouille du domicile avait fait une telle impression sur les enfants que l'un d'entre eux avait subi une crise d'épilepsie.

L'attitude

Une femme a téléphoné à la Commission pour se plaindre de la conduite d'un membre de la GRC. Elle a déclaré qu'au mois de décembre 1988, elle était, dans une ville des provinces de l'Atlantique,

TABLEAU 5 Répartition par catégorie et province (ou territoire) des plaintes



Total 143

- *La conduite oppressive* : Entre dans cette catégorie de comportement toute conduite oppressive, toute ingérence, harcèlement, traitement insatisfaisant après arrestation, piège ou provocation, accusation injustifiée, partie-pis ou omission délibérée, menace ou intimidation, non respect de la liberté d'expression, l'obligation, sans justification, de se soumettre à une séance de photographie ou de prise d'empreintes digitales, ou la détention sans traitement des blessures; et

- *Force excessive* : Cette catégorie recouvre l'emploi excessif de la force, les coups et blessures pendant la période de détention, et les coups et blessures alors que la personne n'est pas en détention.

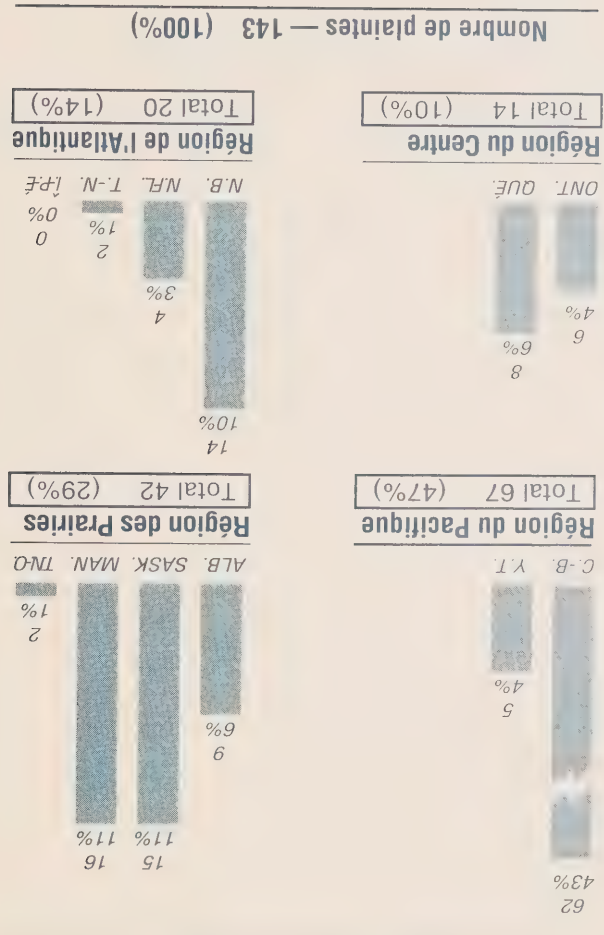
Le tableau 5 présente la répartition, par catégorie, et province (ou territoire), des plaintes enregistrées.

Voici huit exemples tirés des 143 plaintes enregistrées. Aucune de ces plaintes n'a été portée devant la Commission pour examen.

Force excessive

Une femme s'est plainte, devant la Commission, du fait qu'un membre de la GRC avait utilisé une force excessive contre elle, dans un centre de détention. Elle soutient que tôt, un matin du mois de mars 1989, elle a été arrêtée sur une route de l'Alberta par des membres de la GRC. On l'a arrêtée pour conduite en état d'ébriété et on l'a emmenée dans les locaux du détachement de la GRC pour la soumettre à un test d'ivresseomètre. Une fois dans les locaux de la police, elle a refusé de répondre aux questions qui lui étaient posées ou de permettre à la GRC de prendre ses empreintes digitales. Cette femme a ensuite été emmenée dans un centre de détention où elle a été incarcérée en attendant l'audience du tribunal qui devait avoir lieu plus tard dans la journée. Elle soutient qu'au centre de

TABLEAU 4
 Plaintes déposées devant la Commission entre
 le 30 septembre 1988 et le 31 mars 1989,
 avec répartition par région



tenue de transmettre au président de la Commission une copie du rapport et des autres documents pertinents qu'elle a en sa possession.

Les plaintes portées devant la Commission

Le tableau 4 présente, avec une répartition par région, les 143 plaintes déposées devant la Commission au cours de ses six premiers mois d'activité. Elles portent sur des incidents qui se sont produits à partir du 30 septembre 1988.

De ces 143 plaintes, 117 ont été reçues par téléphone, 25 par lettre et une déposée en personne.

Les plaintes se répartissent entre les cinq catégories suivantes :

- *Attitude* : Cette catégorie de plaintes vise les membres de la Gendarmerie ayant fait preuve d'un manque de politesse ou de courtoisie, ou ayant affecté une mauvaise attitude.

- *Insuffisances du service* : Ces plaintes reprochent aux membres de la Gendarmerie de ne pas avoir, en réponse à une plainte, pris les mesures qu'il convenait de prendre, porté une accusation, assuré un service adéquat ou satisfaisant.

- *La conduite de l'enquête* : Ces plaintes visent les enquêtes menées de manière insatisfaisante ou irrégulière, les retards intervenus dans la conduite d'une enquête, le fait de s'être introduit par la force dans un local, ou d'y avoir mené une fouille irrégulière, la rétention non justifiée de biens, la remise en mauvais état de biens saisis, le fait de ne pas s'être identifié en tant que membre de la Gendarmerie ou le fait de ne pas avoir donné, à un individu, lecture de ses droits.

Au 31 mars 1989, 143 plaintes visant la conduite des membres de la GRC, avaient été déposées directement devant la Commission. Ces plaintes proviennent d'incidents qui ont eu lieu antérieurement. Les plaintes émanant d'incidents qui se sont produits avant le 30 septembre 1988 seront discutées plus loin dans ce chapitre.

Dès le dépôt d'une plainte devant la Commission, la Gendarmerie en est avisée.

Le président de la Commission peut décider, en fonction de l'intérêt public, de mener sa propre enquête ou de convoquer une audience de la Commission. Au cours des six premiers mois, le Président, invoquant l'intérêt public, a entamé trois enquêtes sur des plaintes.

La Gendarmerie doit essayer d'en arriver à un règlement à l'amiable, que la plainte ait été portée devant elle directement ou indirectement, en passant par la Commission ou les autorités provinciales. Si elle ne peut pas en arriver à un règlement à l'amiable, la Gendarmerie est tenue d'enquêter sur la plainte. Aux termes de la Loi, la Gendarmerie doit transmettre au plaignant un rapport sur les mesures prises à date ou sur les progrès de l'enquête, au plus tard 45 jours après avoir été avisée de la plainte et, après cela, tous les mois jusqu'au dépôt du rapport final. Tout plaignant qui s'estime insatisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte, il ou elle peut renvoyer celle-ci devant la Commission pour examen.

Au 31 mars 1989, six plaintes avaient été ainsi renvoyées devant la Commission pour examen. D'après la Loi, ces demandes d'examen doivent être faites par écrit. La Commission a reçu un certain nombre de demandes d'examen, par téléphone, et a dû expliquer à ces plaignants les exigences de la loi.

La Commission, lorsqu'une plainte est renvoyée devant elle, doit aviser la Gendarmerie qui est alors

CHAPITRE 4 Expérience des plaintes

Le présent chapitre consiste en un examen des plaintes reçues par la Commission au cours de ses six premiers mois de fonctionnement : du 30 septembre 1988, date à laquelle la Partie VII de la Loi sur la GRC est entrée en vigueur, jusqu'au 31 mars 1989, date qui marque la fin de la période couverte par le rapport d'activité de la Commission.

Ces plaintes sont soit des plaintes déposées directement devant la Commission à l'origine, soit des plaintes portées par le Président, ou qui ont fait l'objet d'une enquête menée par le Président et celles renvoyées devant la Commission par des plaignants insatisfaits de la manière dont la GRC a réglé leurs plaintes.

Ces plaintes ne représentent que 13 p. cent des 1 081 plaintes reçues en vertu de la Partie VII dans les six premiers mois.

En février 1989, le Président a demandé au Commissaire de la GRC de lui fournir les renseignements nécessaires à la préparation d'une analyse générale. A la mi-avril la GRC commença à faire parvenir des renseignements au Président, mais, au moment de rédiger le rapport, ces renseignements s'avéraient insuffisants pour qu'ils soient incorporés dans ce chapitre.

Dans le chapitre 5 nous revenons sur les difficultés d'obtenir ces renseignements.

D'après les dispositions de la Partie VII, les plaignants peuvent, en premier lieu, porter leurs plaintes soit devant la Commission, soit devant tout membre de la GRC, soit devant toute personne nommée selon la Loi sur la GRC, ou soit encore devant l'autorité provinciale compétente.

excessif de la force lors de son arrestation et que, du détachement, a manqué de courtoisie à son égard. Voilà donc deux plaintes contre le gendarme A et une contre le gendarme B.

Il convient de traiter chaque membre de la Gendarmerie de manière distincte, car la plainte formulée contre l'un d'entre eux peut se révéler fondée alors que celle formulée contre l'un de ses collègues ne le serait pas.

S'il s'agit d'une allégation touchant un seul membre mais visant plusieurs faits connexes arrivés dans un délai très court et dans le cadre d'un seul incident, il peut être préférable d'en faire un tout et de ne compter qu'une seule plainte. Chaque situation doit être examinée en vertu des circonstances qui lui sont propres.

Brunswick par la GRC) et génèrent en moyenne sur six ans, 11% des plaintes.

Ces différences sont attribuables dans une large mesure à la nature des services de police assurés par la Gendarmerie dans chaque région et, par conséquent, à la nature de son contact avec le public.

Justification des plaintes

La Gendarmerie a jugé, au cours des deux dernières années, que 22 p. cent des plaintes étaient justifiées ou fondées. Elle a conclu que 24 p. cent en 1987 et 21 p. cent en 1988 étaient « non prouvées », et que 54 p. cent en 1987 et 57 p. cent en 1988 étaient « non fondées ».

La distinction entre « non prouvées » et « non fondées » semble signifier que dans le dernier cas la plainte n'avait aucun fondement, alors que dans le premier il est, selon la Gendarmerie, impossible d'établir si elle est fondée.

On ne peut que formuler des hypothèses à ce stade quant à savoir si les plaintes en vertu de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* seront jugées fondées de la même façon.

Le décompte des plaintes

Pour les besoins de la Commission, on a fait le décompte des plaintes en tenant compte du nombre de membres de la Gendarmerie visés. On utilise également pour le décompte des plaintes le nombre de sujets de plainte.

Un exemple permettra de mieux comprendre.

Supposons que les gendarmes A et B procèdent, ensemble, à l'arrestation d'une femme sur la route et l'emènent à leur détachement. Plus tard, la femme se plaint que les deux gendarmes ont fait un usage

TABEAU 3
Répartition des plaintes reçues contre les membres
de la GRC, 1983-1988
en pourcentage



TABLEAU 2
Répartition des plaintes reçues contre des membres
de la GRC, 1983-1988
Nombre de plaintes

Année	Région du Pacifique	Région des Prairies	Région du Centre	Région de l'Atlantique	Total
1983	823 847	360 719	150 186	83 257	2 009
	C-B Y.T.	ALB SASK MAN TN-Q	ONT QUE.	N-B T-N N-E P.E.	
1984	738 767	226 862	112 140	87 236	1 969
	C-B Y.T.	ALB SASK MAN TN-Q	ONT QUE.	N-B T-N N-E P.E.	
1985	472 491	139 477	61 74	93 189	1 231*
	C-B Y.T.	ALB SASK MAN TN-Q	ONT QUE.	N-B T-N N-E P.E.	
1986	623 634	164 753	140 159	71 129	1 675
	C-B Y.T.	ALB SASK MAN TN-Q	ONT QUE.	N-B T-N N-E P.E.	
1987	848 868	126 909	167 208	75 261	2 246
	C-B Y.T.	ALB SASK MAN TN-Q	ONT QUE.	N-B T-N N-E P.E.	
1988	977 989	167 800	138 169	95 199	2 157
	C-B Y.T.	ALB SASK MAN TN-Q	ONT QUE.	N-B T-N N-E P.E.	

* Les statistiques de 1985 sont jugées inexactes en raison de la mise en place d'un nouveau système informatique.

tenu un certain nombre d'auditions et lorsque sa stratégie de communications aura été appliquée.

Les tableaux 2 et 3 donnent une idée du volume des plaintes qui devraient être soumises au processus de la Partie VII à l'heure actuelle, de même que leur répartition géographique prévue.

Les points saillants des tableaux 2 et 3 sont les suivants:

- le nombre moyen de plaintes par année est d'environ 2 000;
- entre 1983 et 1987, près de 40% des plaintes provenaient de la Colombie-Britannique; en 1988, le chiffre était de 45%;
- environ 80% des plaintes proviennent des quatre provinces de l'Ouest;
- moins de 10% des plaintes proviennent de l'Ontario et du Québec réunis;
- environ 12% des plaintes proviennent des quatre provinces de l'Atlantique.

La comparaison de la répartition géographique des membres de la GRC selon le tableau 1 et des plaintes selon les tableaux 2 et 3, révèle des différences significatives:

- 25% des membres de la Gendarmerie sont situés en Colombie-Britannique, mais 40% (45% en 1988) des plaintes proviennent de cette province;
- l'Alberta compte 13% de la Gendarmerie, 17% des plaintes émanent de cette province;
- 7% des membres de la Gendarmerie sont situés au Québec, où la GRC n'assure pas de services provinciaux ou municipaux de police, mais les plaintes en provenance de cette province sont de moins de 2% du total national;
- les quatre provinces de l'Atlantique comptent 13% de la Gendarmerie (en excluant la récente prise en charge de la police des routes du Nouveau-

CHAPITRE 3 PRÉVISION DES PLAINTES

Le présent chapitre contient des prévisions du nombre de plaintes et leur répartition géographique, qui seront traitées annuellement en vertu de la Partie VII de la Loi sur la GRC.

Nombre de plaintes et leur répartition

Les prévisions se fondent sur l'expérience de la GRC au cours des six dernières années et la Commission prévoit qu'au moins 2 000 plaintes seront déposées chaque année en vertu de la Partie VII dans un avenir prévisible.

La répartition de la charge de travail sera un facteur important des décisions prises par la Commission sur la façon de donner accès au public au processus des plaintes, soit par l'ouverture de bureaux régionaux, soit autrement.

Ces prévisions sont importantes car les six premiers mois d'existence de la Commission ne fourniront pas un instantané exact de la charge de travail typique de la Commission à l'avenir.

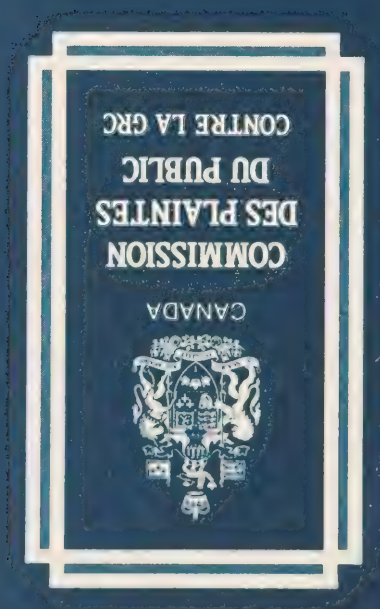
Ceci s'explique par trois raisons. En premier lieu, la Commission n'est pas compétente à l'égard des incidents survenus avant le 30 septembre 1988, à moins de décision contraire de la Cour fédérale du Canada sur la rétroactivité.

Deuxièmement, avant qu'un plaignant insatisfait de la façon dont la GRC a réglé sa plainte puisse demander un examen à la Commission, la plainte doit avoir fait l'objet d'une enquête officielle de la GRC et d'un rapport. Ce processus exige présentement plusieurs mois.

Troisièmement, à ce stade du développement de la Commission, celle-ci est mal connue du public. Cette situation se modifiera, lorsque la Commission aura

PARTIE II

PLAINTES



- des recherches furent entreprises sur la législation provinciale visant les plaintes du public sur la conduite des policiers;

- l'élaboration des directives sur les conflits d'intérêt et adoption de mesures en vue d'assurer que les membres de la Commission et l'ensemble de son personnel répondent aux conditions fixées par le gouvernement.

* * *

D'après la *Loi sur la GRC*, le siège de la Commission doit être situé, au Canada, dans le lieu désigné par le gouverneur en conseil. Aux termes d'un décret en conseil signé le 18 décembre 1986, ce lieu est Ottawa. Il faudra également prévoir des bureaux régionaux afin de garantir aux Canadiens un accès facile à la Commission et de favoriser le bon fonctionnement de cette dernière. Ainsi que nous l'avons déjà dit, le premier bureau régional, celui de Vancouver, a ouvert au mois de mai 1989.

- progrès sensibles dans l'élaboration d'un système informatisé de classement des plaintes, et le commencement de discussions avec la GRC pour créer des systèmes informatiques compatibles;

- mise au point finale du projet de texte sur les règles de pratique et de procédure;

- première réunion plénière de la Commission à Ottawa au début de décembre. Les principaux sujets de discussion ont été la question de la rétroactivité, le projet de règles de pratique et de procédure, les rôles respectifs du Président et de la Commission, ainsi que les plans touchant la croissance de cette dernière;

- le jour précédant la première réunion, lors d'un séminaire organisé à l'intention des membres de la Commission et auquel avaient été conviés des représentants de la Gendarmerie, du Secrétariat du Solliciteur général et du Comité externe d'examen, on présenta des exposés touchant le rôle et les procédures de la Commission, la manière dont fonctionne la procédure de la GRC en matière de plaintes du public et les opinions de la Gendarmerie sur la Partie VII, le sentiment qu'éprouvent les peuples autochtones au sujet du dépôt de plaintes touchant la conduite de la GRC et l'expérience d'autres personnes ou d'autres organismes ayant eu à s'occuper de plaintes contre la police;

- le Président s'est réuni avec plusieurs représentants d'organisations autochtones et d'organismes se consacrant aux libertés civiles. Pour expliquer le rôle de la Commission, il présenta un exposé écrit dans le cadre de l'enquête sur l'affaire Marshall en Nouvelle-Écosse et comparut, au Manitoba, devant la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les peuples autochtones;

- le Président prit la parole à Regina à l'automne, dans le cadre de la conférence des représentants divisionnaires et officiers commandants de la GRC;

- le Président, le Vice-président et certains membres du personnel assisteront à la conférence de l'International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement en septembre 1988 à Montréal, afin de prendre conseil auprès de collègues assurant des responsabilités analogues dans de nombreux autres pays.

Les six premiers mois

Nous examinerons au chapitre 4 l'expérience acquise par la Commission en matière de plaintes, au cours de ses six premiers mois d'activité.

Voici quelques aspects importants de l'activité organisationnelle et administrative pour la période allant du 30 septembre 1988 au 31 mars 1989 :

- conception et préparation des locaux permanents de la Commission au 60 de la rue Queen (Ottawa) (l'emménagement de la Commission a eu lieu le 1^{er} mai 1989);
- planification et installation d'un bureau régional à Vancouver pour desservir la Colombie-Britannique et le Yukon (le bureau a ouvert le 15 mai 1989);
- planification relative à l'installation de bureaux régionaux dans les Prairies et dans les provinces de l'Atlantique, leur installation dépendant du budget affecté à la Commission;
- recrutement d'un directeur régional pour le bureau de Vancouver, de trois autres agents des plaintes (dont un pour Vancouver) et d'un conseiller principal en politiques; à la fin de mars, le personnel de la Commission, y compris le Président et le Vice-président, comptait 20 membres;
- début du recrutement d'un certain nombre d'anciens policiers capables et expérimentés (de services autres que la GRC) un peu partout au Canada, pour mener des enquêtes selon les besoins;

sur la protection des renseignements personnels; ainsi que les rôles respectifs du Président et de la Commission;

- des procédures internes furent mises en place pour la réception et la demande d'examen des plaintes, pour assurer l'information des dossiers de plaintes;

- après avoir demandé conseil, on entreprit l'élaboration d'un projet de règles de pratique et de procédures pour les audiences de la Commission;
- des réunions furent organisées avec les dirigeants de la police dans les 10 provinces et les deux territoires, toutes les commissions provinciales de police et tous les organismes analogues chargés d'examiner les plaintes formées par le public contre la police, afin de profiter de leur expérience et d'examiner avec eux les mécanismes de coopération et de coordination qu'il conviendrait de mettre en place;

- de nombreuses réunions de consultation furent organisées avec la GRC, à son quartier général d'Ottawa, afin d'obtenir divers renseignements de base, d'expliquer les fonctions et les besoins de la Commission et de consulter ses membres sur l'élaboration de procédures compatibles, et d'examiner aussi diverses autres questions;

- le Président rendit visite à presque toutes les divisions de la Gendarmerie afin d'y rencontrer les officiers commandants et autres officiers supérieurs et de s'entretenir avec eux de la procédure du traitement des plaintes. Il prononça une allocution dans le cadre de la Conférence des représentants divisionnaires et officiers commandants qui s'est tenue à Ottawa au mois de mars 1988 et envoya à chaque membre de la Gendarmerie une lettre personnelle expliquant le rôle de la Commission;

- l'élaboration d'une stratégie de communications pour la Commission fut entamée;

- une ligne téléphonique sans frais pour faciliter au public l'accès à la Commission fut installée;

- des locaux provisoires furent loués dans l'immeuble Fontaine à Hull et on commença à prévoir l'aménagement de locaux permanents;

- à la demande du Solliciteur général, le Président procéda aux consultations requises par la loi avec les ministres chargés de la police dans les provinces et les territoires en vue de procéder à la nomination de membres à temps partiel en provenance de leurs juridictions;

- des membres à temps partiel furent nommés pour les huit provinces ayant des contrats de police avec la GRC et pour le Yukon, avec deux membres à titre particulier (un de l'Ontario et un du Québec), ainsi qu'un certain nombre de suppléants. Le membre provenant des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que son suppléant, furent nommés plus tard;

- le vice-président fut nommé;

- le recrutement du personnel de la Commission se déroula dans les meilleurs délais et, au 30 septembre, étaient déjà en place le directeur exécutif, le directeur des plaintes (Est), l'avocat général, le conseiller principal en communications, le chef de bureau, un agent des plaintes ainsi que les membres essentiels du personnel de bureau et de secrétariat. Le directeur des plaintes (Ouest) et un deuxième agent des plaintes avaient, à cette date, déjà été choisis et se joignirent aux effectifs dans les mois qui suivirent;

- on demanda, sur un certain nombre de questions, une opinion juridique : l'effet rétroactif de la Partie VII; l'application, dans le cadre de la procédure des plaintes du public, des principes applicables en matière de droit administratif; les liens entre la procédure disciplinaire de la GRC et la procédure des plaintes du public; le degré d'ouverture qu'il convient d'assurer à la procédure des plaintes selon les dispositions de la Loi

CHAPITRE 2

L'ORGANISATION
DE LA COMMISSION

Le président de la Commission a été nommé le 1^{er} février 1988. À cette époque, la Commission n'avait aucun autre membre, pas de personnel et pas de locaux.

L'objectif visé par le Président était de parvenir, dans les meilleurs délais, à un bon fonctionnement de la Commission. Il voulait satisfaire au désir qu'avait le gouvernement de répondre aux attentes du public vis-à-vis la mise en place d'un organisme indépendant d'étude des plaintes. Cet objectif était étroitement lié à la question de la rétroactivité. À supposer que la loi n'ait pas effet rétroactif (voir le chapitre 6), les incidents s'étant produits avant l'entrée en activité de la Commission seraient hors de sa compétence.

La Commission a réussi à s'organiser dans des délais très brefs en raison de la coopération tout à fait exceptionnelle des représentants des divers organismes centraux du gouvernement, du Secrétariat du Solliciteur général ainsi que de la GRC.

Les sept mois de préparation

Le Président se fixa comme objectif de rendre la Commission opérationnelle dans les six mois. Il en fallut en fait, sept.

Au cours de cette période de sept mois :

- des pourparlers intensifs ont été tenus avec les organismes centraux ainsi qu'avec le Secrétariat du Solliciteur général afin de fixer les besoins en matière de locaux, de ressources financières et de personnel;

- le Québec et la Colombie-Britannique avaient adopté des dispositions législatives constituant une nouvelle approche en matière d'examen et d'enquêtes externes;

- la Commission royale sur l'affaire Marshall arrivait à terme en Nouvelle-Écosse;

- au Manitoba, l'enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones était déjà bien lancée;

- le gouvernement de l'Alberta avait créé une commission d'enquête sur les activités policières relatives à la tribu Blood;

- des agents de police de Montréal et de Toronto, avaient abattu trois noirs (Anthony Griffin, Lester Donaldson et Michael Wade Lawson), ce qui a beaucoup attiré d'attention et suscité un débat passionné. Des accusations ont été portées, et on a procédé à des enquêtes médico-légales et autres. Le Solliciteur général de l'Ontario a créé un groupe de travail sur les relations raciales et la police et en a confié la présidence à Clare Lewis, Commissaire des plaintes du public pour le Grand Toronto;

- en Colombie-Britannique, une Commission royale d'enquête sur les blessures qu'aurait subies Michael Albert Jacobsen au cours de son séjour dans le centre de détention de la police municipale de Vancouver, termina son rapport. La Commission conclut que Jacobsen avait effectivement été agressé par la police pendant sa période de détention, qu'on lui avait cassé la rotule et que les policiers en cause avaient menti sous serment et s'étaient entendus entre eux pour taire la vérité.

L'examen externe et les enquêtes portant sur les comportements des policiers s'avèrent une garantie essentielle et nécessaire dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le mandat situé en contexte

Le mandat de la Commission est limité à la conduite des membres de la GRC.

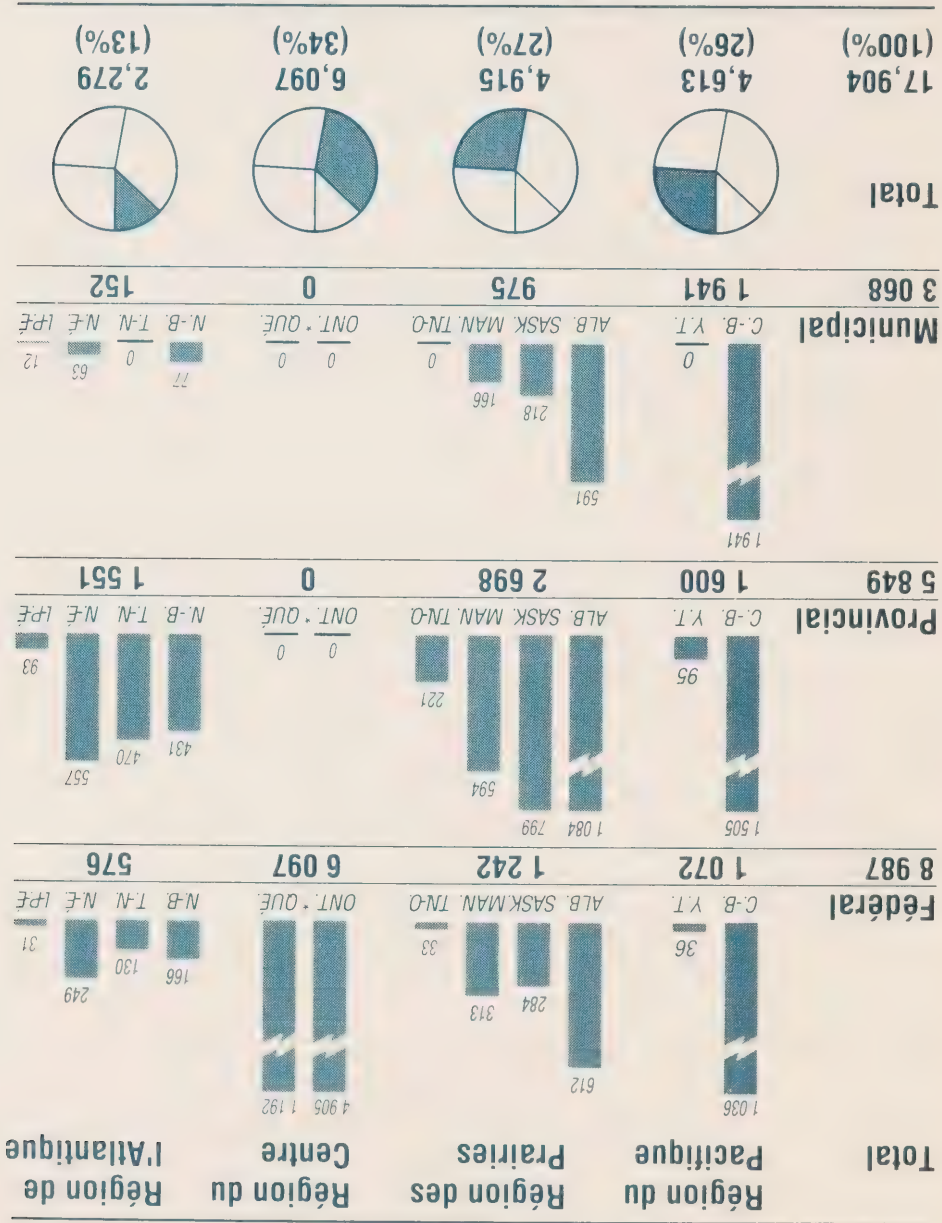
Il faut, pour bien cerner le contexte dans lequel doit s'exercer ce mandat, examiner l'ensemble de l'action policière au Canada et voir un peu dans quelle mesure celle-ci est soumise à une vérification indépendante. Certaines provinces, par exemple, ont adopté des dispositions législatives créant des procédures de plainte du public pour leurs polices provinciales et municipales. Il est également vrai que certains organismes fédéraux autres que la GRC exercent des pouvoirs de police sans être pour cela soumis à l'action éventuelle d'une procédure légale de plaintes du public. Ajoutons que, dans certains cas, la mission policière a été « privatisée » comme en témoignent la multiplication des gardiens de sécurité armés et le développement des services de gardiennage aussi bien dans le secteur privé que public.

Dans le domaine de la sécurité nationale, le Service canadien du renseignement de sécurité exerce des pouvoirs analogues à ceux de la police et peut, dans le cadre d'une enquête, par exemple, utiliser des moyens de surveillance tant physiques qu'électroniques. La *Loi sur le SCRS* prévoit une procédure des plaintes avec examen externe par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Il convient également de tenir compte de l'expérience d'autres pays. En Australie, par exemple, les pouvoirs de l'Ombudsman s'étendent aux plaintes du public à l'encontre de la police fédérale australienne (une force de police égale à environ 20 p. 100 de la GRC). Les plaintes déposées à l'encontre de la police de New South Wales (qui compte plus de 12 000 membres) sont confiées à l'Ombudsman de l'État.

La Commission des plaintes du public est entrée en activité à une époque où s'est posée, à de nombreuses reprises, la question de l'examen indépendant des comportements policiers :

TABLEAU 1
Répartition des membres de la GRC, par région — 1988



* Le nombre de membres indiqués pour l'Ontario comprend les membres de la GRC en poste au quartier général à Ottawa. Les deux divisions régionales actives en Ontario ont des effectifs totaux de 2 139, c'est-à-dire 12p. 100 de l'ensemble des effectifs de la Gendarmerie.

Neuve jusqu'à la côte ouest de l'île Vancouver, et depuis les communautés inuit du Grand Nord jusqu'aux métropoles du Sud.

Mais la GRC ne fait pas toujours sentir sa présence de la même manière. Selon la partie du pays, elle a des contacts différents avec le public et elle entretient avec lui des relations plus ou moins particulières.

Non seulement la Gendarmerie est notre police fédérale, mais elle constitue aussi la police provinciale dans toutes les provinces à l'exception de l'Ontario et du Québec. Elle assure les services policiers au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest. Dans le rôle qu'elle assume aux niveaux provincial et territorial, elle assure les services policiers dans des centaines de petites localités. De plus, en vertu d'accords spéciaux, elle assure les services policiers dans près de 200 municipalités, dont plusieurs sont très peuplées. La moitié des membres de la GRC sont affectés à des services provinciaux et municipaux de police.

Le tableau 1 montre la répartition des membres de la Gendarmerie par région et par province.

Le nombre de plaintes du public visant la Gendarmerie varie surtout en fonction de la nature et du volume des tâches policières. L'application du code de la route exige des policiers un plus grand contact avec le public que, par exemple, des enquêtes sur de subtils crimes économiques ou commerciaux. Les nombreux membres affectés à des tâches administratives au quartier général de la GRC à Ottawa et à des missions nationales de police n'ont pas le même contact avec le public que leurs collègues effectuant des enquêtes et assurant des services de police dans la collectivité.

- dans leurs rapports respectifs, le Président et la Commission forment des conclusions et des recommandations.

En même temps qu'il a instauré la nouvelle procédure des plaintes, le législateur a aussi modifié la *Loi sur la GRC* à deux autres égards importants :

- il a prévu, dans la Partie II de la Loi, la mise en place du Comité d'examen externe afin d'examiner et d'entendre les appels et les griefs déposés par des membres de la Gendarmerie (ce qu'on pourrait appeler des plaintes internes), relative-ment aux mesures disciplinaires, aux renvois, à la rétrogradation et à la procédure de règlement des griefs; et

- il a prévu, dans les Parties III, IV et V, une procédure de règlement des griefs des membres de la Gendarmerie, ainsi qu'une procédure relative aux renvois et à la rétrogradation, et il a modifié en profondeur la procédure disciplinaire.

Le Comité externe d'examen et la Commission des plaintes du public sont deux organismes distincts et indépendants. Ils sont tous les deux extérieurs à la GRC. Le Comité externe d'examen se penche sur les questions internes propres à la Gendarmerie, et la Commission s'occupe des plaintes du public.

La Loi prévoit des procédures distinctes et séparées pour l'imposition de mesures disciplinaires à des membres de la GRC et pour le traitement des plaintes du public, mais il existe des liens entre ces deux aspects (voir le chapitre 6).

Un mot sur la Gendarmerie

La GRC occupe une place spéciale au sein de la société canadienne. C'est, en effet, un symbole national. Ses effectifs s'élèvent à près de 18 000 membres, c'est-à-dire trois fois plus que le service de police venant au deuxième rang au Canada. Sa présence est connue et sentie depuis les confins de Terre-

- que l'on tienne compte, dans l'examen des plaintes, du fait que l'intérêt public exige une application équitable et objective de la loi.

Les nouvelles dispositions ont été adoptées pour protéger le public contre la mauvaise conduite de la police et pour prévoir des mesures rectificatrices le cas échéant; la loi contient également des dispositions pour garantir aux membres de la Gendarmerie un traitement équitable chaque fois qu'ils font l'objet de plaintes.

Le mandat confié à la Commission est énoncé à la Partie VII de la *Loi sur la GRC*, qui a été promulguée le 30 septembre 1988. Le législateur a attribué certaines responsabilités à la Commission en tant qu'organisme et tribunal, et certaines autres au Président. La direction de la Commission est confiée au Président, et c'est lui qui « assure la direction et contrôle la gestion de son personnel ».

Aux termes de la Partie VII :

- la Commission reçoit les plaintes du public;
- le Président peut lui-même porter plainte s'il est fondé à croire qu'il convient de le faire;
- la Commission doit aviser la GRC de toute plainte déposée devant elle afin que la GRC puisse faire enquête et en arriver à un règlement;
- s'il juge que l'intérêt public l'exige, le Président peut tenir une enquête ou convoquer une audience pour enquêter sur une plainte, que celle-ci ait ou non déjà fait l'objet d'une enquête de la part de la GRC;
- si le plaignant n'est pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé sa plainte, le Président procède à l'examen de celle-ci;
- si, après examen, le Président ne s'estime pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte, il peut décider de convoquer une audience;

Dans les années qui ont suivi la diffusion du rapport Martin en 1976, des projets de loi fédéraux et la question constitutionnelle de la juridiction ont fait l'objet de discussions à des réunions auxquelles assistaient des ministres fédéraux et provinciaux de la Justice et d'autres fonctionnaires des mêmes paliers de gouvernement. L'apport des provinces, notamment des provinces contractantes, a entraîné la modification des projets susmentionnés.

Entre 1978 et 1985, le gouvernement a introduit en chambre une série de projets de loi : les projets de loi C-50 et C-19 en 1978, C-69 en 1981, C-13 en 1984, et enfin, le projet de loi C-65, qui a été présenté en 1985 et adopté en 1986. Le projet de loi C-65 modifiait la *Loi sur la GRC*, en y ajoutant entre autres les Parties VI et VII, lesquelles établissaient respectivement la Commission des plaintes du public et la procédure des plaintes du public.

La Commission a examiné en profondeur les rapports, les textes législatifs et la jurisprudence susmentionnés afin d'arriver à bien comprendre le contenu législatif des Parties VI et VII. Dans un avenir rapproché, elle compte publier un document de travail sur les résultats de son analyse. Il est à espérer que cela sera utile à ceux et celles s'intéressant plus particulièrement à la nouvelle procédure des plaintes.

Le Parlement prend la parole

Le Parlement a créé cette nouvelle procédure pour garantir que la GRC et ses membres seraient comparables de leur conduite devant le public en amendant la *Loi sur la GRC*, le 26 mars, 1986.

Au centre du nouveau dispositif se trouve la Commission des plaintes du public.

La raison d'être de la Commission est de veiller à ce que :

- l'on donne suite de manière équitable et efficace aux plaintes du public; et

Solliciteur général devait présenter le rapport annuel au Parlement. La Commission McDonald croyait que la police devait assumer la responsabilité générale des enquêtes sur les plaintes du public, mais aussi que l'inspecteur devait avoir le pouvoir de mener lui-même des enquêtes dans certaines circonstances.

Toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec, ont conclu des accords pour obtenir de la GRC des services de police dans les limites de leur territoire. Pendant les années 1970 et 1980, un certain nombre de ces provinces ont promu des lois pour autoriser des commissions de police ou des organismes semblables à s'occuper des plaintes du public qui concernaient la conduite des membres de la GRC s'acquittant de leurs responsabilités d'ordre policier aux niveaux provincial et municipal. En 1981, cependant, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire du *Procureur général de l'Alberta c. Putnam*, a déclaré inconstitutionnelle toute loi provinciale autorisant une commission provinciale à enquêter sur la conduite des membres de la GRC et, dans certains cas, à imposer des sanctions disciplinaires.

Malgré la décision de la Cour suprême et l'adoption d'une procédure des plaintes du public par le Parlement en 1986, il existe encore dans certaines provinces des lois sur les plaintes contre la GRC. En fait, une province a promu en 1988 une loi semblable établissant une procédure qui ne cadre carrément pas avec la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. Le fait qu'il y ait, dans les lois fédérales et provinciales, des dispositions contradictoires relatives aux plaintes du public plonge celui-ci dans la confusion, ne favorise rien l'administration de la justice, et place la GRC dans une position fâcheuse. Nous avons porté ce problème à l'attention du Sous-solliciteur général fédéral, du sous-ministre fédéral de la Justice, et des autorités provinciales compétentes.

CHAPITRE 1 LE MANDAT DE LA COMMISSION

Le contexte législatif

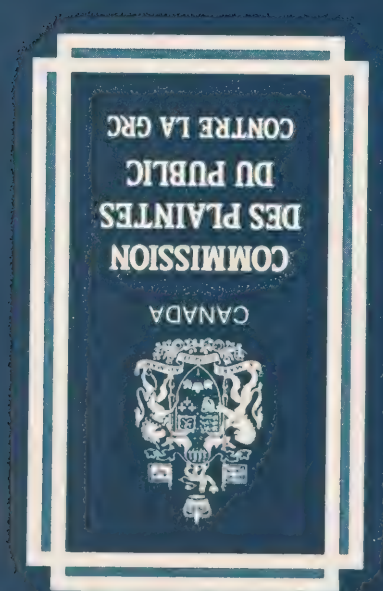
Au cours des douze ans qui ont précédé l'adoption de la procédure des plaintes du public par le Parlement en 1986, divers faits importants ont influé sur la rédaction de la loi fédérale.

En 1974, le gouvernement fédéral a créé une commission chargée d'enquêter sur les procédures appliquées par la GRC relativement à la discipline et aux griefs, ainsi qu'aux plaintes du public. Cette Commission, appelée communément Commission Martin, a déposé son rapport en 1976. Elle a recommandé que des procédures distinctes servent à étudier les questions de discipline et les plaintes du public, et elle a ainsi préconisé qu'un organisme indépendant (un ombudsman de la police fédérale) s'occupe de l'examen externe et constitue un élément essentiel commun aux deux procédures susmentionnées. L'ombudsman relèverait directement du Parlement. Selon la Commission Martin, la police devait en général continuer d'assumer la responsabilité des enquêtes sur les plaintes du public, mais l'ombudsman de la police fédérale devait avoir le pouvoir de mener des enquêtes lui aussi et de constituer des tribunaux pour tenir des audiences publiques sur le bien-fondé des plaintes.

En 1977, une commission royale, connue sous l'appellation de Commission McDonald, a été chargée d'enquêter sur certaines activités de la GRC, en particulier sur celles du Service de sécurité. La Commission, qui a déposé ses rapports en 1981, recommandait d'établir un Bureau de l'Inspecteur des pratiques de la police. L'Inspecteur devait faire partie du ministère du Solliciteur général et relever directement de ce dernier auquel il devait par ailleurs faire rapport régulièrement sur les résultats des enquêtes et, annuellement, sur les activités de son Bureau. Le

PARTIE I

MANDAT
ET
ORGANISATION



Remarques finales		115
Etape n° 5 : Examen par le Président de la Commission	103	
Etape n° 6 : Les audiences de la Commission	107	
Etape n° 7 : La réponse du Commissaire de la GRC	111	
Etape n° 8 : Le rapport final du Président	112	
Le dénouement?	113	

Partie III : Préoccupations et questions

43	<i>Chapitre 5 : Quatre préoccupations</i>
45	La portée du terme « conduite »
47	Disponibilité et qualité des renseignements de la GRC
51	Communication de renseignements consignés au dossier
60	L'annulation des contraventions pour infraction au code de la route
66	Opérations à l'étranger
73	<i>Chapitre 6 : Trois questions marquantes</i>
73	Les plaintes anciennes : la rétroactivité
77	La procédure des plaintes du public : à quel point est-elle publique?
80	Les plaintes publiques et la discipline : le lien entre les deux
<hr/>	
87	<i>Chapitre 7 : Fonctionnement de la procédure</i>
88	Étape n° 1 : Le dépôt de la plainte
96	Étape n° 2 : Règlement de la plainte par la GRC
98	Étape n° 3 : Des enquêtes ou audiences d'intérêt public
101	Étape n° 4 : Demande pour examen par un plaignant insatisfait

Partie I : Mandat et organisation

Chapitre 1 : Le Mandat de la commission 3

Le contexte législatif 3

Le Parlement prend la parole 5

Un mot sur la Gendarmerie 7

Le mandat situé en contexte 10

Chapitre 2 : L'Organisation de la commission 12

Les sept mois de préparation 12

Les six premiers mois 15

Partie II : Plaintes

Chapitre 3 : Prévion des plaintes 21

Nombre de plaintes et leur répartition 21

Justification des plaintes 25

Le décompte des plaintes 25

Chapitre 4 : *Expérience des plaintes* 27

Les plaintes portées devant la Commission 29

Les plaintes déposées par le Président 37

Les enquêtes du Président 37

Les examens du Président 39

Les audiences 40

Les incidents s'étant produits avant le 30 septembre 1988 40

chapitre 5 examine certaines préoccupations particulières relatives à la procédure pour traiter les plaintes.

La Partie III comprend des chapitres traitant de trois questions en cours de règlement : la rétroactivité de la procédure des plaintes; à quel point la procédure des plaintes du public peut-elle être publique; et le lien entre les plaintes du public et la discipline.

La Partie IV examine le fonctionnement de la procédure en détail. Les détails fournis dans ces chapitres devraient intéresser les lecteurs désireux d'en apprendre davantage sur la nouvelle procédure et sur son fonctionnement.

Le paragraphe 45.34 de la *Loi sur la GRC* exige du Président qu'il soumette au Solliciteur général du Canada, dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice financier, un rapport sur les activités menées par la Commission au cours de l'année en question. Le Ministre est tenu de faire déposer un exemplaire du rapport devant chacune des chambres du Parlement dans les quinze premiers jours de séance suivant la réception du rapport de la part du Président.

Le Président assume la pleine responsabilité du contenu du rapport. Il tient à remercier le personnel de la Commission pour l'appui considérable qu'il lui a fourni; sans cette aide, la rédaction du rapport n'aurait pas eu lieu.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La Gendarmerie royale du Canada, le plus important et le mieux connu des corps policiers du Canada est maintenant régi par une procédure légale relative aux plaintes du public. L'exécution d'examens et d'enquêtes externes par un organisme impartial et indépendant, à savoir la Commission des plaintes du public, constitue un élément essentiel de cette procédure.

La GRC continuera de faire enquête sur les plaintes déposées contre ses membres. Toutefois, le Parlement a mis en place un organisme indépendant, soit la Commission, pour parer aux difficultés réelles ou potentielles que pourrait susciter la conduite d'enquêtes par la GRC elle-même sur des accusations de mauvaise conduite portées contre ses membres. Un mécanisme externe d'examen et d'enquête devrait garantir que les plaintes formulées à cet égard seront traitées avec équité et objectivité.

Le Président de la Commission a été nommé le 1^{er} février 1988, et la Commission a commencé ses opérations le 30 septembre de la même année.

Le présent document est le premier rapport du premier président de la Commission. Il porte sur l'exercice financier s'étant terminé le 31 mars 1989. À l'occasion, le rapport mentionne des événements survenus après cette date, lorsqu'ils se rapportent à des faits déjà en cours avant la fin de l'exercice financier.

La Partie I explique le mandat de la Commission, et les mesures prises pour organiser cette dernière.

La Partie II traite des plaintes. Le chapitre 3 contient des prévisions sur la charge de travail de la Commission, tandis que le chapitre 4 fournit une analyse et des observations sur les plaintes ayant été portées à l'attention de la Commission jusqu'ici. Le

LA COMMISSION

Administration Centrale

Le siège de la Commission est au :

Troisième étage
60, rue Queen
Ottawa

L'adresse postale est la suivante :

Commission des plaintes du public contre la GRC
Boîte postale 3423
Succursale 'D'
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

Renseignements : (613) 952-1471

Pour les plaintes, composez (sans frais)
le : 1-800-267-6637

FAX : (613) 952-8045

Bureau Régional

Colombie-Britannique et Yukon

Commission des plaintes du public contre la GRC
Bureau régional
840, rue Howe
Suite 970
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6Z 2L2
Renseignements : (604) 666-7363
FAX : (604) 666-7362

Lorsque la Commission tient une audience relativement à une plainte au sujet d'une action commise dans le cadre des services contractuels fournis par la GRC, le représentant de la province ou du territoire en cause auprès de la Commission doit être chargé, soit seul, soit avec d'autres membres de cette dernière, de tenir l'audience.

C'est le Président qui décide quels membres de la Commission tiendront les audiences. Aux fins de celles-ci, un seul membre, ou un groupe de membres, constitue la Commission.

occupé, auprès du gouvernement de l'Ontario, les fonctions de conseillère principale en matière de politiques.

* * *

La Loi sur la GRC stipule que la Commission doit comprendre

- un président et un vice-président;

- un représentant de chaque province ayant conclu un contrat relativement aux services policiers fournis par la GRC (toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec);

- trois autres membres au maximum membres à titre particulier.

En vertu de la *Loi d'interprétation*, le mot « province » désigne également ici le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Ces deux juridictions ont signé un contrat relativement aux services policiers fournis par la GRC à l'intérieur de leurs frontières, et elles doivent donc être représentées par un membre au sein de la Commission.

La Loi prévoit par ailleurs la nomination de membres supplémentaires pour remplacer n'importe quel membre de la Commission, à l'exception du Président. Tout suppléant peut, dans le cadre d'une audience, remplacer un membre de la Commission « en cas d'absence », « d'empêchement » ou d'« inéligibilité » de ce dernier.

Le Président est membre à temps plein, tandis que les autres membres peuvent être nommés à temps plein ou à temps partiel. Le seul autre membre à temps plein est le vice-président.

Les membres de la Commission sont nommés par décret du gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans au maximum. Tous les membres ayant été nommés jusqu'ici l'ont été pour cinq ans. Les membres de la GRC ne peuvent faire partie de la Commission.

Le ministre chargé des services policiers dans chaque juridiction contractante (province ou territoire) doit être consulté avant que le représentant de ladite juridiction auprès de la Commission soit désigné.

JOHN WRIGHT

Suppléant

M. Wright est président à temps partiel de la Commission des accidents du travail du Yukon. Ancien major des Forces armées canadiennes, spécialiste de la police militaire, il a participé à plusieurs programmes communautaires en matière de justice pénale.

Territoires du Nord-Ouest

JOHN U. BAYLY, C.R.

M. Bayly exerce depuis 1974 la profession d'avocat à Yellowknife où il a actuellement son propre cabinet. Il a manifesté un vif intérêt pour les droits des peuples autochtones et a représenté plusieurs organisations autochtones. M. Bayly a été le premier directeur exécutif de la Commission des services juridiques des Territoires du Nord-Ouest. En 1984-1985, il était président du Groupe de travail du Gouvernement territorial relative-ment aux voies de fait entre conjoints.

Suppléant

LAZARUS ARREAK

M. Arreak a travaillé comme éducateur des adultes et représentant de l'aide juridique dans diverses communautés de l'île de Baffin. Il termine actuellement un programme de trois ans en études administratives portant sur la gestion du secteur public au Arctic College à Iglouit.

**Membres à titre
particulier**

GISELE CÔTÉ-HARPER, C.R.

Le professeur Côté-Harper enseigne à la Faculté de droit de l'Université Laval et est membre du barreau du Québec. Elle est connue pour ses travaux de recherche et ses ouvrages dans les domaines des droits de la personne et du droit pénal; elle est vice-présidente de l'Association canadienne des libertés civiles et habite à Québec.

GINA SACCOCIO BRANNAN

Mme Brannan exerce le droit, à Toronto, au sein du cabinet Lyons, Goodman, Iacono, Smith and Berkow. Elle a

Ile-du-Prince-Edouard

GRAHAM W. STEWART

M. Stewart est associé dans le cabinet d'avocats Campbell, Stewart à Charlottetown. Il a été Sous-procureur général de l'Ile-du-Prince-Edouard et il participe activement à de nombreuses organisations communautaires.

Suppléant

W. ALLISON MACRAE

M. MacRae est un homme d'affaires de Charlottetown qui, depuis de nombreuses années, est très actif au sein de la communauté. Il a été président de la Commission des sports et des courses de l'Ile-du-Prince-Edouard.

Terre-Neuve

ROBERT BARRY LEARMONTH

M. Learmonth est associé dans le cabinet d'avocats Learmonth, Dunne de St. John's et membre du corps des doyens de la Newfoundland Law Society. C'est un ancien procureur de la Couronne et il est à l'heure actuelle président du Labour Standards Tribunal de Terre-Neuve.

Suppléante

MARIA G. HENHEFFER

Mme Henheffer est membre du cabinet d'avocats Martin, Whalen de St. John's et s'occupe surtout des cas en litige.

Territoires du Yukon

ROSEMARY B. TREHEARNE

Mme Trehearne, qui vit à Whitehorse, est, depuis 1985, directrice du Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones. Elle est présidente de l'Association des femmes indiennes du Yukon, membre du Conseil judiciaire du Yukon et arbitre auprès de la Commission des droits de la personne du Yukon.

Commissaire spécial chargé de faire enquête sur les loteries et le jeu au Manitoba.

Suppléante

S. JANE EVANS

Mme Evans est associée dans le cabinet d'avocats Aldins, MacAulay and Thorvaldson de Winnipeg. Elle participe activement à l'action de nombreuses organisations de service communautaire et préside actuellement les Family Services of Winnipeg Inc.

Nouveau-Brunswick

JUDITH MacPHERSON

Mme MacPherson est avocate à Moncton où elle a son propre cabinet. Elle est présidente du barreau du Nouveau-Brunswick. Depuis 1980, elle est arbitre auprès de la Commission des relations du travail de la Fonction publique.

Suppléante

MARIE ODETTE SNOW

Le professeur Snow enseigne à la Faculté de droit de l'Université de Moncton et appartient au barreau du Nouveau-Brunswick.

Nouvelle-Ecosse

BLAIR HARRIS MITCHELL

M. Mitchell est associé dans le cabinet d'avocats Green, Veniot and Parish d'Halifax. Il est membre du conseil d'administration de l'Association des libertés civiles de la Nouvelle-Ecosse et du Bureau des gouverneurs du University College à Cape Breton.

Suppléant

EARL SMITH HOLT

M. Holt, qui vit à River John, a récemment pris sa retraite après 20 années de travail en tant qu'agent de probation pour les adultes auprès du ministère du Procureur général de la Nouvelle-Ecosse. Il est un ancien agent de police municipal.

Le professeur Robinson enseigne à la Faculté de droit de l'Université de Victoria dont il a été doyen. Il est membre de la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique, membre du tribunal de la Commission des droits de la personne et membre de la Commission de police de Saanich.

Alberta

LE JUGE SIDNEY V. LEGG

Le juge Legg est juge surnuméraire de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta et fait partie de la magistrature de cette province depuis 1960. Il a été président du Law Enforcement Review Board de l'Alberta depuis la création de cet organisme en 1974. Le juge Legg est un ancien président de la Fondation canadienne de la fibrose cystique.

Saskatchewan

DONALD K. MacPHERSON, C.R.

M. MacPherson est associé principal dans le cabinet d'avocats MacPherson, Leslie et Tyerman de Regina et président à temps partiel de la Commission de police de la Saskatchewan. Il est ancien président du barreau de la Saskatchewan et de l'Association canadienne pour les déficients mentaux.

Suppléant

DAVE ZACHARIAS

M. Zacharias est agriculteur et homme d'affaires à Swift Current. Il participe aux activités de divers organismes communautaires de Swift Current et a été président de plusieurs d'entre eux.

Manitoba

GRAEME THOMSON HAIG, M.C., C.D., C.R.

M. Haig est associé principal dans le cabinet d'avocats D'Arcy and Deacon de Winnipeg. Ancien président du barreau du Manitoba, il a dirigé plusieurs organisations communautaires de cette province. M. Haig a été nommé

MEMBRES DE LA COMMISSION

À Temps Plein

RICHARD GOSSE, C.R.
Président

De 1977 à 1985, M. Gosse a occupé les fonctions de Sous-procureur général de la Saskatchewan puis, il a été inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité de 1985 à 1988, date de sa nomination au poste de président de la Commission. Ancien professeur de droit à Queen's University et à l'Université de la Colombie-Britannique, il a occupé le poste d'avocat-conseil auprès de la Commission de réforme du droit de l'Ontario et fut le premier membre à temps plein de la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique. Membre des barreaux de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique, il a exercé le droit en Colombie-Britannique pendant plusieurs années.

FERNAND SIMARD
Vice-président

M. Simard est membre du barreau du Québec depuis 1961. Spécialiste du contentieux et de l'administration, il exerce à Montréal depuis de nombreuses années. Il a été président du tribunal disciplinaire des pénitenciers fédéraux à sécurité maximum et moyenne.

Membres à Temps Partiel

Colombie-Britannique

L. ALLAN WILLIAMS, C.R.

M. Williams a été procureur général de la Colombie-Britannique et ministre du Travail dans le gouvernement de cette province. À l'heure actuelle, il occupe le poste d'avocat principal dans le cabinet Davis and Company à Vancouver.

Tout membre du public

qui a un sujet de plainte concernant la conduite,

dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci

peut,

qu'il en ait ou non subi un préjudice,

déposer une plainte auprès soit :

a) de la Commission;

b) d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi;

c) de l'autorité provinciale dans la province d'origine du sujet de plainte, compétente pour recevoir des plaintes et faire enquête.

Paragraphe 45.35(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* qui est entrée en vigueur le 30 septembre 1988.

L'honorable Pierre Blais, C.P., député
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 45.34 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, j'ai l'honneur de vous soumettre le rapport annuel, 1988-1989, de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, pour dépôt devant les deux Chambres du Parlement.

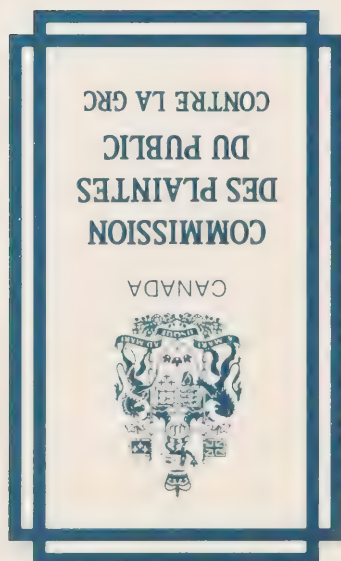
Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma plus haute considération.

Le président,

Richard Gosse

Le 20 juin 1989

RAPPORT ANNUEL 1988-89



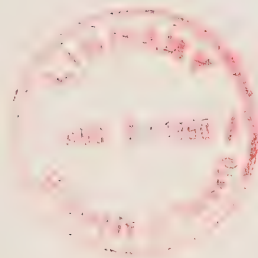
© Ministère des Approvisionnements et
Services Canada 1989
N° de cat. JS77-1/1989
ISBN 0-662-56812-5

COMMISSION
DES PLAINTES
DU PUBLIC
CONTRE LA GRC

CANADA



CAI
SG 63
-A 56



© Minister of Supply and Services Canada 1990
Cat. No. JS77-1/1990
ISBN 0-662-57337-4



CANADA

RCMP

PUBLIC
COMPLAINTS
COMMISSION

ANNUAL REPORT 1989-90

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Cadieux:

Pursuant to section 45.34 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I hereby submit the Annual Report of the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission for the fiscal year 1989-90, for tabling in each House of Parliament.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Richard Gosse', with a stylized, flowing script.

Richard Gosse
Chairman

June 6, 1990

Any member of the public

having a complaint concerning the conduct,

in the performance of any duty or function under this Act, of any member [of the RCMP] or other person appointed or employed under the authority of this Act

may,

whether or not that member of the public is affected by the subject-matter of the complaint,

make the complaint to

- (a) the Commission;
- (b) any member [of the RCMP] or other person appointed or employed under the authority of this Act; or
- (c) the provincial authority in the province in which the subject-matter of the complaint arose that is responsible for the receipt and investigation of complaints by the public against the police.

Subsection 45.35 (1) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, which came into force on September 30, 1988.

COMMISSION MEMBERS

Full-time

RICHARD GOSSE, Q.C. Chairman

Dr. Gosse was Deputy Attorney General of Saskatchewan from 1977 to 1985, and Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service from 1985 until his appointment as Commission Chairman in 1988. Formerly a Professor of Law at Queen's University and the University of British Columbia, he served at one time as Counsel to the Ontario Law Reform Commission and was the first full-time member of the British Columbia Law Reform Commission. He practised law in British Columbia for several years and is a member of the Bar of that province as well as of those of Ontario and Saskatchewan.

FERNAND SIMARD Vice-Chairman

Mr. Simard has been a member of the Quebec Bar since 1961. He specialized in litigation and administrative law, and practised in Montreal for many years. He has been a chairman of the disciplinary court for federal maximum and medium security penitentiaries.

Part-time

British Columbia

L. ALLAN WILLIAMS, Q.C.

Mr. Williams is a former Attorney General of British Columbia and also served as Minister of Labour for that province. He is now senior counsel with the Vancouver law firm of Davis and Company.

Alternate

LYMAN R. ROBINSON, Q.C.

Professor Robinson is a member of the Faculty of Law at the University of Victoria and a former Dean of that Faculty. He is a member of the Law Reform Commission of British Columbia, the tribunal panel of the Canadian Human Rights Commission, and the Saanich Police Board.

Alberta

MR. JUSTICE SIDNEY V. LEGG

Mr. Justice Legg is a supernumerary judge of the Court of Queen's Bench of Alberta and has been a member of the Alberta judiciary since 1960. He has been Chairman of the Alberta Law Enforcement Review Board since its inception in 1974. He is a past President of the Canadian Cystic Fibrosis Foundation.

Saskatchewan

DONALD K. MacPHERSON, Q.C.

Mr. MacPherson was the senior partner in the Regina law firm of MacPherson, Leslie and Tyerman, and the part-time Chairman of the Saskatchewan Police Commission. He resigned from our Commission on July 31, 1989, on his appointment to the position of Chief Justice of the Saskatchewan Court of Queen's Bench.

KENNETH A. STEVENSON, Q.C.

Mr. Stevenson, a Saskatoon lawyer in private practice, was appointed on February 19, 1990, to replace Chief Justice MacPherson. He is a member of the firm of Priel, Stevenson, Hood and Thornton, and has specialized in criminal and civil litigation.

Alternate

DAVE ZACHARIAS

Mr. Zacharias is a farmer and Swift Current businessman. He has been active in, and served as president of, a number of Swift Current community organizations.

Manitoba

**GRAEME THOMSON HAIG,
M.C., C.D., Q.C.**

Mr. Haig is the senior partner of the Winnipeg law firm of D'Arcy and Deacon. A past President of the Manitoba Bar Association, he has headed many Manitoba community organizations. Mr. Haig was appointed a Special Commissioner to inquire into lotteries and gambling in Manitoba.

Alternate

S. JANE EVANS

Ms. Evans is a partner in the Winnipeg law firm of Aikins, MacAulay and Thorvaldson. She has been active in many community service organizations and is currently President of Family Services of Winnipeg Inc.

New Brunswick

JUDITH MacPHERSON

Ms. MacPherson is a Moncton lawyer in private practice. She is currently President of the New Brunswick Bar Association. She has been an adjudicator of the Public Service Labour Relations Board since 1980.

Alternate

MARIE ODETTE SNOW

Professor Snow is a member of the Faculty of Law at the University of Moncton and of the New Brunswick Bar.

Nova Scotia

BLAIR HARRIS MITCHELL

Mr. Mitchell is an associate with the Halifax law firm of Green, Veniot and Parish. He is a director of the Nova Scotia Civil Liberties Association and a Governor of the University College of Cape Breton.

Alternate

EARL SMITH HOLT

Mr. Holt resides in River John and recently retired after 20 years as an adult probation officer with the Nova Scotia Attorney General's Department. He is a former municipal police officer.

Prince Edward Island

GRAHAM W. STEWART

Mr. Stewart is a partner in the Charlottetown law firm of Campbell, Stewart. He is a former Deputy Attorney General of Prince Edward Island and is active in many community organizations.

Alternate

W. ALLISON MacRAE

Mr. MacRae is a Charlottetown businessman who has been active in the community for many years. He is a past President of the Prince Edward Island Racing and Sports Commission.

Newfoundland

ROBERT BARRY LEARMONTH

Mr. Learmonth is a partner in the St. John's law firm of Learmonth, Dunne, and a bencher of the Newfoundland Law Society. He is a former Crown Attorney and is Chairman of the Newfoundland Labour Standards Tribunal.

Alternate

MARIA G. HENHEFFER

Ms. Henheffer was a member of the St. John's law firm of Martin, Whalen, and specializes in litigation. She resigned from our Commission on August 25, 1989, because she was moving from Newfoundland to practise law in New Brunswick.

Yukon Territories

ROSEMARY B. TREHEARNE

Ms. Trehearne has been the Director of the Native Courtworker Program, Council of Yukon Indians, since 1985. She is President of the Yukon Indian Women's Association, a member of the Yukon Judicial Council, and an adjudicator of the Yukon Human Rights Commission.

Alternate**JOHN WRIGHT**

Mr. Wright is the part-time Chairman of the Yukon Workers Compensation Board. A former major in the Canadian Armed Forces, specializing in military policing, he has been involved in a number of community criminal justice programs.

Northwest Territories**JOHN U. BAYLY, Q.C.**

Mr. Bayly has practised law in Yellowknife since 1974. He has a special interest in native rights law and has represented a number of aboriginal organizations. Mr. Bayly was the first Executive Director of the Northwest Territories Legal Services Board. He was Chairman of the territorial government's Task Force on Spousal Assault in 1984-85.

Alternate**LAZARUS ARREAK**

Mr. Arreak has worked as an adult educator and legal aid representative in various centres on Baffin Island. He is completing a three-year program in Administrative Studies, Public Sector Management, at Arctic College in Iqaluit.

Members-at-large**GISÈLE CÔTÉ-HARPER, Q.C.**

Professor Côté-Harper is a member of the Faculty of Law at Laval University and of the Quebec Bar. She is well known for her research and publications on human rights and criminal law. She is a Vice-President of the Canadian Civil Liberties Association.

GINA SACCOCCIO BRANNAN

Ms. Brannan is a lawyer in private practice with the Toronto firm of Lyons, Goodman, Iacono, Smith and Berkow, and has served as a senior policy adviser in the Ontario Government.

The *RCMP Act* stipulates that the Commission shall consist of

- a Chairman and a Vice-Chairman;
- a member for each province that has a contract for provincial policing by the RCMP (all provinces but Ontario and Quebec);
- up to three other members (members-at-large).

(By virtue of the *Interpretation Act*, "province" for this purpose includes the Yukon and Northwest Territories. Both have contracts for territorial policing by the RCMP, and must therefore have members on the Commission.)

Provision is made for the appointment of alternate members for any member of the Commission other than the Chairman. The alternate may act, in the conduct of hearings, in the place of a Commission member in the event of his or her "absence", "incapacity" or "ineligibility".

The Chairman is required to be a full-time member, and the other members may be full-time or part-time. The only other full-time member is the Vice-Chairman.

Commission members are appointed by order of the Governor in Council for terms not exceeding five years. All those appointed to date have been given five-year terms. Members of the RCMP are not eligible to serve on the Commission.

The provincial or territorial minister responsible for policing in each contracting jurisdiction must be consulted prior to the appointment of the Commission member for that jurisdiction.

Where a Commission hearing is held into a complaint about conduct occurring in the course of the RCMP's provision of contractual services, the Commission member from that province or territory is required to be assigned, either alone or with other Commission members, to conduct the hearing.

The Chairman assigns the Commission members to conduct Commission hearings. A single member, or a panel of several members, is deemed to be the Commission for the purpose of the hearing.

Head Office

Office Address

60 Queen Street, Third Floor
Ottawa, Ontario

Mailing Address

RCMP Public Complaints Commission
P.O. Box 3423, Station 'D'
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

Telephone

General Inquiries: (613) 952-1471
Toll free for complaints: 1-800-267-6637
FAX: (613) 952-8045

Regional Offices

Office and Mailing Address

British Columbia and the Yukon

RCMP Public Complaints Commission
Regional Office
840 Howe Street, Suite 970
Vancouver, British Columbia
V6Z 2L2

Telephone: (604) 666-7363
FAX: (604) 666-7362

Prairie Provinces and Northwest Territories

RCMP Public Complaints Commission
Regional Office
10060 Jasper Avenue, Suite 1909
Edmonton, Alberta
T5J 3V4

Telephone: (403) 495-4201
FAX: (403) 495-4200

AN OPENING WORD

This second annual report of the Commission Chairman is the first to cover a full 12 months of operations under Part VII of the *RCMP Act*. It has been a year of challenge as the machinery of the Commission was put into full operation. Demand for service from the public increased significantly during the year and we expect it to continue to grow. As public awareness of the Commission increases, members of the public are turning to it more and more when they have complaints against the Force. Independent review of complaints meets public expectations that complaints against the Force will be given fair consideration.

The Commission became operational on September 30, 1988. In its first six months of operation, it received 143 complaints, or 13% of all Part VII complaints received by the Force in that period. In the next 12 months covered by this report, the Commission received 748 complaints, or 33% of all Part VII complaints received by the Force. The distribution of complaints by province suggests that public awareness of the Commission is greater in some provinces than in others. Implementation of its communications strategy in the coming year should result in increased and more uniform awareness of the Commission, particularly among aboriginal peoples.

Complainants who are dissatisfied with the disposition of their complaints by the Force may refer them to the Commission for review. The Commission received 90 referrals in the current fiscal year compared to six in the first six months of operation. The review of a complaint involves examination of relevant material which the Force is required to forward to the Commission. The average time taken by the Force to provide the relevant materials for the first six referrals received in the 1988-89 reporting year was 100 working days. This delay was the subject of comment in last year's report. The time has now been reduced to 52 working days, which reflects the Force's positive efforts to make Part VII work and to respond to the Commission's concerns.

The Force has responded positively to the Commission's concerns in other areas. The brevity of the Force's reports to complainants was the subject of adverse comment in last year's report. The Force is now providing complainants with substantially more information on its handling of complaints.

The lack of a Force policy on the voiding of traffic tickets was the subject of comment in last year's report. In February, 1990 the Force issued an operational bulletin establishing a policy on voiding or withdrawing informations, including those involving motor vehicle violations.

Fifteen reviews were completed in the 1989-90 fiscal year and in eight of these the Force's disposition was found to be satisfactory. In the seven cases where the Force's disposition was found to be unsatisfactory, interim reports making findings and recommendations were sent to the RCMP Commissioner and the Solicitor General. The Commissioner has, since the close of the fiscal year, responded to these findings and recommendations in a positive way as regards the specific complaints. The Chairman's final reports on these complaints will be issued shortly. In a substantial proportion of the cases reviewed, therefore, complainants' dissatisfaction with the Force's disposition of the complaint was found to have merit.

Six public hearings were instituted by the Chairman. Three arose from the review of complaints referred to the Commission and three from investigations initiated by the Chairman in the public interest. Two hearings were begun in the fiscal year.

Experience has led the Commission to identify a number of issues which should be addressed if Part VII is to meet the objectives of an independent process of review of public complaints. These issues are discussed in Parts III and IV of this report.

The single greatest issue threatening the integrity of the public complaints review process is the lack of

transparency of that process. Part VII specifies a very limited number of people who are to receive the Commission's interim and final reports. The general public and even intervenors in public hearings are not specified. The problem is particularly acute in the case of public hearings where the public would quite rightly expect to be informed of the Commission's findings and recommendations.

There is a clear need for reform and the Chairman will strive to contribute to the reform process.

1989-90 Annual Report

An Opening Word	xi
------------------------	----

Part I - Mandate and Organization

<i>Chapter 1: Mandate</i>	3
The Legislation	3
Retrospectivity of the Mandate	5

<i>Chapter 2: Organization</i>	7
The Commission	7
Use of <i>ad hoc</i> counsel	8
Communications	10
The Future	10

Part II - Complaints Experience

<i>Chapter 3: Complaints Volume, Distribution, and Type</i>	17
Volume and Distribution	17
Types of Complaints	21
Complaints made by the Chairman	27

<i>Chapter 4: Complaints Referred to the Commission for Review</i>	30
General	30
Satisfactory Disposition of Complaints by the RCMP	33
Unsatisfactory Disposition of Complaints by the RCMP	34
Hearings	43

Part III - Concerns and Issues: The Need for Reform

<i>Chapter 6: A Barely Public Process</i>	51
The Issue	51
Part VII Reports	52
Privacy Act Principles	53
Application of Principles to the Five Reports	54
Paragraph 8(2)(m) of the Privacy Act	58
The Need for Reform	59
<i>Chapter 7: Jurisdictional Questions</i>	62
The Issues	62
Complaints Concerning the RCMP's General Activities, Policies, and Attitudes	62
Are Complaints Against the Force or the Members, or Both?	65
The Meaning of "Conduct"	68
<i>Chapter 8: Further Issues and Concerns</i>	75
Funding for Legal Representation of a Complainant at Commission Hearings	75
Monitoring the Complaint Process	77
Mediation	79
Public Complaints and Discipline: Linkage	80
Availability of Information from the RCMP	83

Part VI Issues	90
The Making and Reception of Complaints	92
Review Options	94
Duplication of Investigations	95
Assignment of Chairpersons to Conduct Hearings	96
<hr/>	
Part IV: The Evolving Policy Context: The Way of the Future	
<i>Chapter 9: Major Policy Issues</i>	101
How Our Legislation Evolved	103
How Our Legislation Addresses the Policy Issues	105
<hr/>	
<i>Chapter 10: Recent Provincial Developments</i>	107
<hr/>	
Final Word	111



MANDATE AND ORGANIZATION

PART I

CHAPTER 1

MANDATE

The Legislation

Parliament has established an independent review process for making the RCMP and its members accountable to the public for police conduct. The keystone of the process is the Public Complaints Commission.

The underlying rationale for the existence of the Commission is to ensure:

- that individual members of the public will have their complaints fairly and impartially dealt with; and
- that, in examining complaints, the public interest in the fair and proper enforcement of the law is taken into account.

While the legislation was adopted to protect the public against improper police conduct and to provide a remedy in such cases, it also contains provisions to ensure fair treatment for Force members against whom allegations are made.

The Commission's mandate is set out in Part VII of the *RCMP Act*, which was proclaimed in force on September 30, 1988. Parliament assigned certain responsibilities to the Commission as an organization and as a tribunal, and certain others to the Chairman. The Chairman is designated as the Commission's chief executive officer and has "supervision over and direction of [its] work and staff ..."

Part VII provides for:

- reception by the Commission of complaints from the public;

- initiation of complaints by the Chairman where the Chairman considers there are reasonable grounds for taking such action;
- notification by the Commission to the RCMP, for investigation and disposition by the RCMP, of complaints received by the Commission;
 investigation by the Chairman or hearing by the Commission, where the Chairman considers it advisable in the public interest, whether or not the RCMP has investigated the complaint;
- review by the Chairman where the complainant is not satisfied with the RCMP's disposition of the complaint;
- hearings by the Commission when the Chairman has concluded, after a review, that he is not satisfied with the RCMP's disposition and that a hearing should be instituted;
 the making of findings and recommendations by the Chairman and the Commission in their respective reports.

When Parliament introduced the new complaints process, it also amended the *RCMP Act* in two major respects:

- by providing, in Part II, for the establishment of an External Review Committee to review and hear appeals and grievances by Force members (in other words, internal complaints) in the context of discipline, discharge and demotion, and grievance proceedings; and
- by providing, in Parts III, IV and V, for a grievance process for Force members, for substantial revisions to the disciplinary process, and for discharge and demotion proceedings.

The External Review Committee and the Public Complaints Commission are two distinct, independent bodies, both external to the RCMP. The External Review Committee deals with matters internal to the Force.

The Commission deals with external complaints from the public.

While the Act establishes separate and distinct processes for disciplining members and dealing with public complaints, these matters are linked. A complaint may give rise to disciplinary proceedings. Also, a complainant may wish to know the outcome of these proceedings. (See Chapter 6 of last year's Annual Report.)

Retrospectivity of the Mandate

Last year's Annual Report also discussed the possible retrospectivity of Parts VI and VII. It mentioned that the Attorney General of Canada, after consultation with our Commission, had referred this question to the Federal Court of Canada. The reference was filed on May 12, 1989, with the Commission as a party. The case was argued on September 5, 1989, and the judge gave his decision on April 11, 1990.

Parts VI and VII were held to be retrospective in their application.

The judge, Mr. Justice MacKay stated:

I am prepared to conclude that Part VI and VII in the amendments to the Act were enacted with the primary objective of protecting the public and the RCMP itself from the risk of an apprehension of or actual bias in dealing with complaints about police conduct. Prior to these amendments, the RCMP itself was functioning as the sole arbiter of complaints made against it. The opportunity for independent and open review by the Commission of RCMP disposal of complaints can only enhance the confidence of the general public in the force and its activities.

In my view the dominant objective of Parts VI and VII of the Act is the advancement of a public purpose, the protection of the public. To the extent these amendments may be said to affect vested rights or interests, or to lead to punishment for past conduct, that is subordinate to the dominant objective here ... In light of the dominant purpose here, the protection of the public, the presumption against retrospective application of Part VII, to conduct before its proclamation in force, is rebutted.

Counsel for the Attorney General had argued to the contrary. The Attorney General filed a Notice of Appeal on April 30, 1990. It is expected that the Federal Court of Appeal will hear the matter in the fall.

The operation of the judgment may be suspended until the appeal is dealt with, if a request is made to that effect. It is our understanding that the Attorney General will be making such a request.

Meanwhile, complainants about incidents occurring before September 30, 1988, must continue to await the outcome of these proceedings. Their patience is being sorely tried. It is ironic that the Department of Justice, which opposes retrospectivity, is also responsible for drafting legislation. Two lines included in Part VII, or added by later amendment, could have dealt with the issue one way or the other, saving a great deal of expense and an unnecessary build-up of expectations (and frustrations) for the complainants concerned.

CHAPTER 2

ORGANIZATION

The Commission

The Commission is composed of a full-time Chairman and Vice-Chairman, and 12 part-time members. There is, as required by Part VI, a part-time member for each contracting province and territory. All the provinces, except Ontario and Quebec, and the two territories contract with the federal government for RCMP policing services. At present there is one member-at-large from Ontario and one from Quebec. In addition, alternate members have been appointed for nine of the part-time members.

The main function of Commission members is to conduct hearings to which they have been assigned by the Commission Chairman.

The Commission Chairman is the chief executive officer of the Commission and has supervision over and direction of the work and staff of the Commission. He also has specific statutory powers and duties to receive, review, investigate and report on complaints, and may institute hearings in appropriate cases. He may himself initiate complaints when he is satisfied that there are reasonable grounds to investigate. The Chairman is required to submit an annual report, for tabling in Parliament, to the Solicitor General of Canada.

The Chairman may delegate, to the Vice-Chairman, any of his powers, duties or functions, except the making of the annual report and his power to delegate. The Chairman has delegated to the Vice-Chairman authority to review complaints under section 45.41 of the *RCMP Act*.

Commission Resources

The Commission staff includes an Executive Director, a General Counsel, a Director of Complaints, a Senior

Communications Advisor, a Senior Policy, Planning and Research Advisor, an office manager, two regional directors, complaints officers, and appropriate support staff.

Charts at the end of this chapter show Commission resources in terms of personnel and dollars, and are followed by an organization chart.

The Secretariat of the Solicitor General continues to provide support services and expertise in matters of human resources and administration. The excellent service provided by the Secretariat is much appreciated. It enables the Commission to perform efficiently.

The British Columbia and Yukon Regional Office opened in Vancouver in May, 1989, with a regional director, two complaints officers and appropriate support staff. The office has been extremely busy. Forty percent of the Commission's work-load is generated in British Columbia.

The Prairies and Northwest Territories Regional Office will open in Edmonton in June, 1990.

On May 1, 1989, the Head Office of the Commission moved from temporary offices in Hull to its permanent location at 60 Queen Street in downtown Ottawa.

Use of *ad hoc* counsel

The Commission retains *ad hoc* counsel from private practice for Commission hearings, occasionally for advice, and to represent it in proceedings such as the retrospectivity reference. Counsel with special experience and background are selected for this purpose.

These counsel are paid by the Commission at Department of Justice rates, but they are not departmental counsel. Nor are they approved by the Minister of Justice. Since the Department provides legal services to the RCMP, it would be inappropriate for it to be involved in the selection of the Commission's lawyers.

Activities

The Bureau of Management Consulting has carried out a study of the organizational structure of the Commission. The Commission will use this analysis when it considers restructuring its operations and redefining the functions and duties of a number of its staff.

The Commission is currently introducing an automated information system, used for management and operational purposes, that will also link Head Office with existing and future regional offices.

The Commission has conducted legal research on a number of issues, particularly with respect to provincial legislation governing the external oversight of law enforcement in Canada. Research included a review of existing research on the use of lethal force by and against the police, and on the use by the police of less-than-lethal force. A study now under way is examining the concept of "excessive force". This research should prove useful in determining what is proper and what is improper conduct where complaints allege excessive force. The results of this research will be available in due course.

Commission staff visited several RCMP divisions and met with members of all ranks to exchange views about the complaints process. Regular meetings have taken place between the Chairman and the senior officer of the Force responsible for the handling of complaints. Several meetings were held with RCMP Headquarters personnel to discuss the interpretation of the *RCMP Act*, the development of compatible systems and procedures, and a number of other issues.

Members and staff of the Commission attended the RCMP External Review Committee Seminar dealing with police human resource issues, the annual meeting of the International Association for the Civilian Oversight of Law Enforcement, the annual conference of the Council of Canadian Administrative Tribunals, and the annual meeting of Provincial Police Commissions.

On November 29, 1989, the Commission held a seminar attended by heads of provincial police commissions, legal specialists, academics, representatives of RCMP management and divisions, and employees of the Secretariat of the Solicitor General. The seminar dealt with issues of mutual interest and concern, including:

- some issues arising on the Marshall Inquiry in Nova Scotia and an update on the Blood Inquiry in Alberta;
- various aspects of police conduct such as the quality of police investigations, the failure to respond to calls for police assistance, and off-duty conduct of police; and
- recent legislative developments in Canada.

On November 30 and December 1, 1989, the Commission held its second annual meeting in Ottawa.

The Commission reviewed and finalized its rules of practice for use at hearings. It also prepared a Registrar's Manual for Commission hearings.

Communications

The Commission has been developing a communications strategy plan, which is nearly ready for implementation. While the plan addresses communications with the public generally, a special effort will be made with respect to aboriginal peoples. Pamphlets describing the function of the Commission have been printed and are being distributed.

The Future

The new structure and increased resources obtained for the 1990-91 fiscal year should permit the Commission to continue its program effectively. It is anticipated, however, that these resources will be insufficient to meet work demands beyond the 1990-91 fiscal

year. The Commission will continue to analyse its requirements and, bearing in mind government restraints, determine what additional resources it will require. Should the Federal Court decision on retrospectivity be upheld, additional temporary resources will be required to cope with the resulting increase in work-load.

Changes under consideration include an additional regional office for the Atlantic Provinces, enlargement of the responsibilities of regional offices, and establishment of satellite offices in contracting provinces where no regional office is located. Such changes would enhance the Commission's ability to respond to complaints and generally improve its service to the public.

Commission Person-Years

	1990-91	1989-90
Person-Years:		
Controlled by Treasury Board	26	18
Other	2	2
Total	28	20

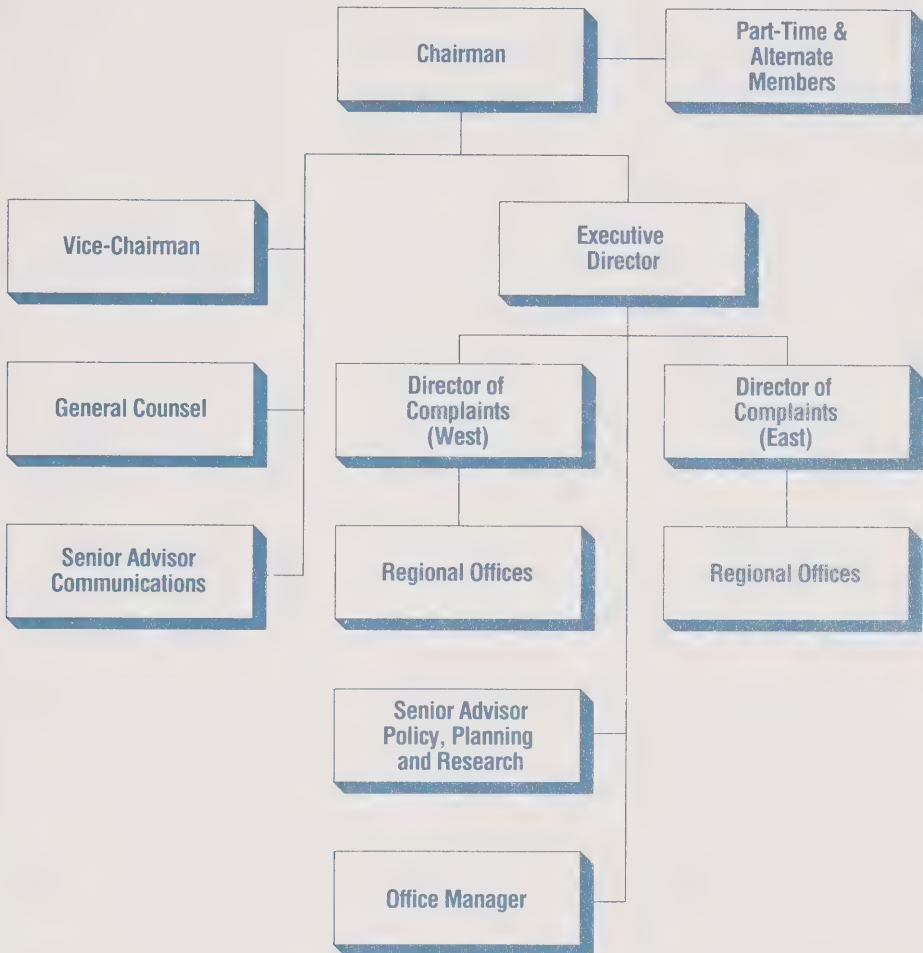
"Other" represents the Chairman and Vice-Chairman, as Order in Council appointees.

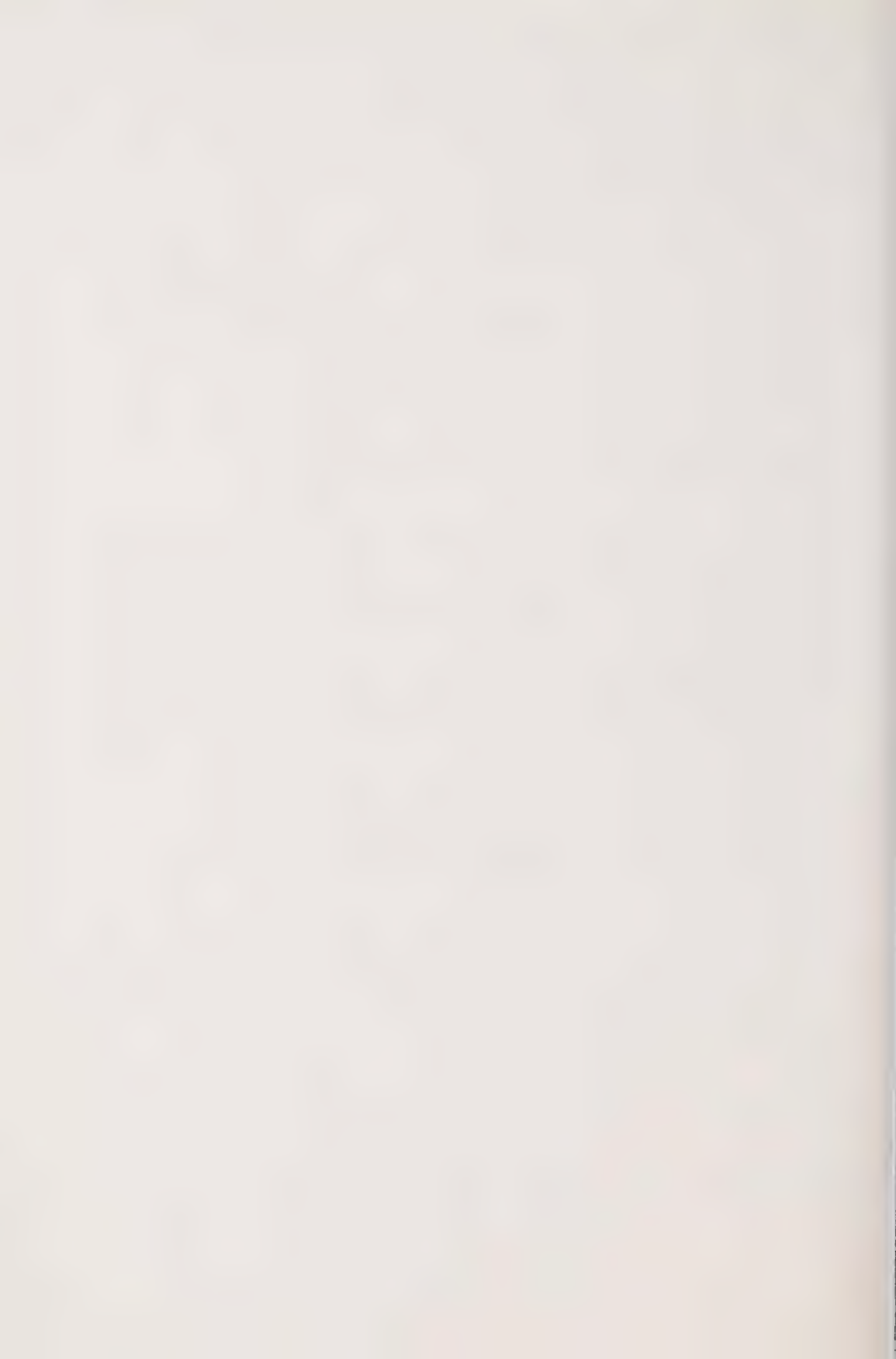
Commission Expenditures

	Estimates 1989-90 (\$000)	Actual* 1988-89 (\$000)
Personnel		
Salaries and wages	1,035	646
Other personnel	160	103
Total (Personnel)	1,195	749
Goods and Services		
Transportation and communications	665	182
Information	75	24
Professional and special services	791	246
Rentals	30	3
Purchased repair and upkeep	50	10
Utilities, materials and supplies	150	480
Total (Goods and Services)	1,761	945
Total Operating	2,956	1,694
Capital	80	12
Total Expenditures	3,036	1,706

* Expenditures for the first six months of operation: September 30, 1988 to March 31, 1989

COMMISSION ORGANIZATION CHART







CANADA

RCMP

PUBLIC

COMPLAINTS

COMMISSION

COMPLAINTS EXPERIENCE

PART II

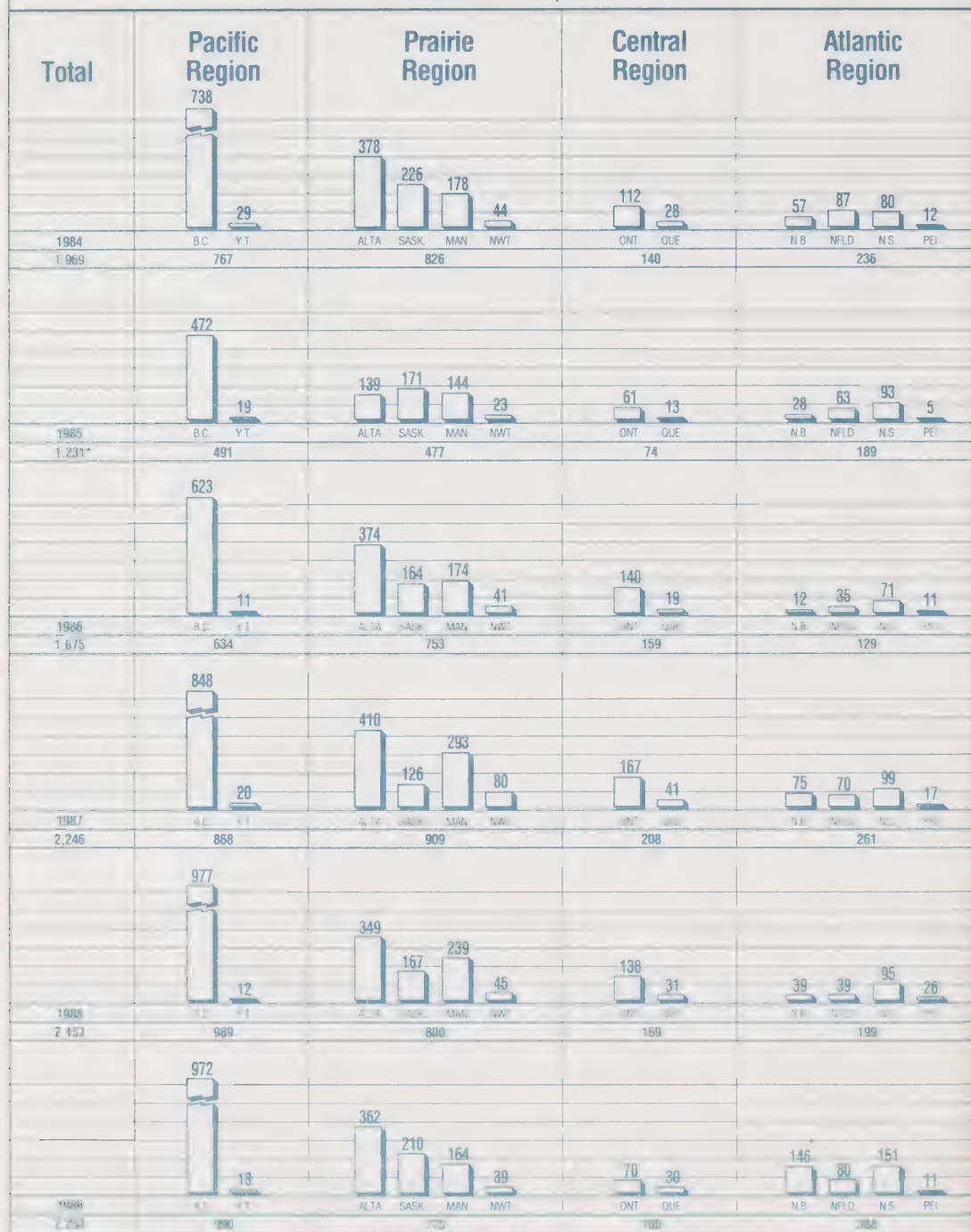
CHAPTER 3**COMPLAINTS VOLUME,
DISTRIBUTION, AND TYPE****Volume and Distribution**

During the 1989-90 fiscal year, the RCMP advised the Commission that it received 3,328 complaints, of which it classified 2,253 as Part VII complaints and 1,075 as non-Part VII complaints. Of the 2,253 Part VII complaints, 748 were initially received by the Commission and were sent to the RCMP Commissioner for disposition in accordance with Part VII of the *RCMP Act*.

Table A (following page) shows the distribution of Part VII complaints received by the Force during the 1989-90 fiscal year. They include complaints initially received by the Commission and provincial authorities and sent to the RCMP for disposition. Of the 1,075 non-Part VII complaints received by the RCMP in this period, 520 were received by RCMP Headquarters in Ottawa. Many of these related to proposed uniform changes, assistance to the general public, threats, the official languages policies of the federal government and human rights concerns.

The number of complaints in the Pacific and Prairie Regions corresponds closely with the number of RCMP members in those regions. More than 80% of members acting as provincial or municipal police are stationed in these two regions. The Force's experience is that over 75% of the complaints are made against members who are constables, and the incident giving rise to the complaint takes place in over 50% of cases in public. They include incidents in the street and in commercial establishments such as shopping malls, stores, restaurants or bars. This is a reflection of the fact that constables tend to have the most contact with the public and that contact is generally in public places. Information provided by the Force indicates that about one-third of all complaints are about the attitude of the member. Complaints about inadequate service and the conduct of an investigation are also common, representing about one-fifth of all complaints.

TABLE A
Distribution of Complaints Received by the RCMP Against Force Members, 1984-89
Number of Complaints



* Owing to the introduction of a new computer system, the 1985 statistics are considered inaccurate.

When a person contacts the Commission with a complaint about the conduct of an RCMP member in the performance of his or her duties, a complaints officer takes down the information, confirms its content with the complainant and prepares a memorandum on the complaint which is then sent to the RCMP for disposition. On occasion, RCMP members have voiced dissatisfaction with the fact that some of the complaints sent to them by the Commission appear to be in respect of minor incidents which are a waste of time to investigate. Under Part VII of the *RCMP Act*, however, the Commission has no power to distinguish between major or minor complaints. The Act makes it mandatory for the RCMP Commissioner to be notified of every complaint received by the Commission and by each of the provincial authorities. It is then up to the Commissioner to dispose of the complaint under Part VII.

Since the Commission became operational on September 30, 1988, it has received an increasing number of complaints. In its first six months of operation, it received 143 complaints, or 13% of all Part VII complaints received by the RCMP for this period. In the succeeding 12 months covered by this Report, the Commission received 748 complaints, representing 33% of all Part VII complaints. This increase appears to reflect a growing public awareness of the Commission as a body with the power to review and inquire into complaints independently of the Force. Table B (following page) shows the complaints received by the Commission by region.

The Commission's statistics are not exactly comparable to those supplied by the Force. The Force's statistics include all complaints sent to the Force directly as well as those sent to the Commission and the provincial authorities which may have initially received the complaints. For example, both tables show that about 40% of all complaints come from British Columbia; however, while only 6% of all Part VII complaints were received from New Brunswick, 12% of complaints received by the Commission came from that province. On the other hand, 16% of all complaints received by

TABLE B

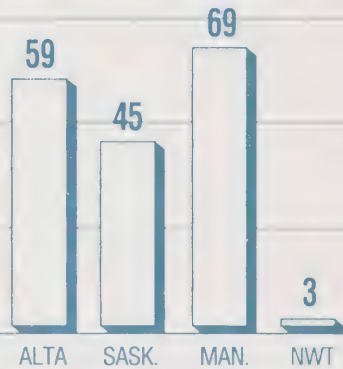
Complaints Sent to the Commission Between April 1, 1989 and March 31, 1990, by Region

Pacific Region



Total 315

Prairie Region



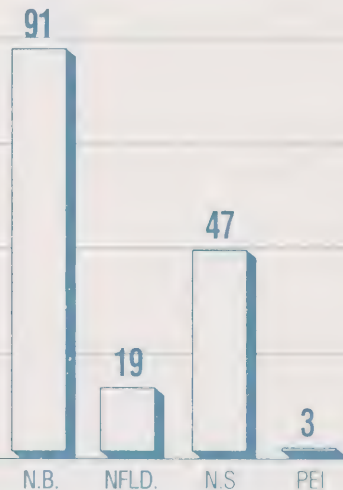
Total 176

Central Region



Total 88

Atlantic Region



Total 160

Total Number of Complaints – 748¹

¹ 9 complaints were recorded as "Other"

the RCMP come from Alberta while only 8% of those received by the Commission come from that province. Different conclusions can be drawn from these observations. Some provinces may be more knowledgeable about the existence of the Commission, or some complainants in a province may be loathe to send complaints to a government institution located in Ottawa when they can be given to a local RCMP detachment.

The approach to Part VII and the way complaints are recorded also affect complaints statistics. So far as the definition of a complaint for the purposes of Part VII of the *RCMP Act* is concerned, the Commission and the Force have differing views. This matter is discussed in detail in Part III of this Report. Also, as mentioned in last year's Annual Report, the Commission regards each complaint about a specific member and incident as a distinct complaint. The Force on the other hand tends to treat a complaint from one individual as a single complaint even if a number of consecutive incidents are involved. The Commission has discussed this with the Force and it may be that, as the RCMP proceeds with automating the tabulation of Part VII complaints, a common method of counting complaints will be achieved.

Types of Complaints

The RCMP uses 16 categories to classify the complaints it receives. The Commission is examining the various approaches to this procedure and discussions are ongoing with the Force to develop categories that can be used by both organizations.

Examples of the complaints received in 1989-90 are set out below. Some illustrate the more serious complaints received by the Commission while others provide a sense of the variety of complaints received.

- Lack of service

Several individuals living in a community complained to the Commission that a young Indian

person was forcibly taken from the residence of a friend by several members of the local Tribe. The young person, who had not wanted to be involved in a religious initiation ceremony, was taken to the Tribe's longhouse and made to undergo the ceremony. She subsequently had to be hospitalized as a result of injuries suffered during the ceremony and is one of the complainants. Her friends went to their local RCMP detachment to ask for assistance to rescue her from the longhouse. It is alleged the members of the local RCMP detachment refused to provide any assistance when informed of the allegations of abduction, of assaults causing bodily harm and of break and enter. The reason alleged to have been given by the RCMP members is that it is Force policy not to interfere with the religious ceremonies of Native people. One of the members is also alleged to have told the individual whose home was broken into that Native people were allowed to break into the homes of other Native people during religious ceremonies. The complainants feel that the RCMP refused to provide service to them when they requested assistance.

Excessive force

A resident of a small community was arrested by the RCMP for being intoxicated in a public place. When he showed some reluctance in handing over his personal effects in the booking area, one member is alleged to have put him in a strangle-hold while another is alleged to have hit him in the stomach. This person is said to have collapsed when put into the cell, fracturing his skull and remaining unconscious for several hours until examined by a doctor and transported by ambulance to the hospital. The individual has complained about the use of excessive force by the RCMP members who arrested him.

Unnecessary and excessive force

While in pursuit on foot of an individual involved in a theft, a member of the RCMP was seen to grab the

suspect by the collar. Both the suspect and the member then fell to the ground. When the suspect attempted to rise, it seemed that the member, believing the suspect to be attempting to escape, struck the suspect on the back of the neck with his open hand. This caused the suspect to fall down and enabled the member to place the suspect's arms behind his back and to apply handcuffs. The complainant, who witnessed this incident from his apartment window, said that, after the handcuffs had been applied and while the suspect was still on the ground, the RCMP member struck the suspect on or near the face. In the opinion of the complainant, there was no apparent reason for the member to strike the suspect once he was handcuffed and under the control of the member. In the complainant's view, unnecessary and excessive force appeared to have been used.

- *Infringement of rights and assault*

The complainant alleges that, while he was incarcerated in a federal penitentiary, three RCMP members placed him in a cell where the toilet was not functional to ensure that he did not dispose of any contraband that he was suspected of secreting in his digestive tract. After three days in the cell, the complainant was told that he was to be taken to the hospital for x-rays. He states that, although he refused to consent to the x-rays, he was forcibly transported to the hospital, sedated against his will and x-rayed. The x-rays apparently failed to reveal the presence of any foreign substance in his digestive tract. Following the x-rays, the complainant claims a medical instrument was inserted into his rectum to determine whether contraband may have been secreted there. He states that he was forcibly given an enema to compel him to empty the contents of his bowels, and was placed in an observation room under the surveillance of one of the RCMP members. The complainant claims that he neither disposed of any contraband nor had any secreted in his digestive tract. He did not, he says, consent to

the actions of the members and claims that these actions constitute an assault.

- *Excessive force*

A woman failed to attend a criminal court appearance because she was also required to attend a family court matter at the same time. Prior to the court date, the woman's husband contacted the RCMP member involved to advise the member that his wife would be unable to attend as a result of being required to appear in another court on the same date. The RCMP member advised the husband that he should contact the trial judge but the husband failed to do so. A bench warrant ordering the arrest of the woman was subsequently issued by the criminal court as a result of the woman's failure to appear. The RCMP member who had previously been contacted by the husband went to the woman's home to execute the warrant and arrest her. The woman, who is the complainant, refused to permit herself to be handcuffed and the RCMP member used force to do so. As a result, the complainant alleges that she received an injury to her hand, and is of the opinion that the member employed excessive force in placing her under arrest.

- *Denial of rights*

A man who has undergone psychiatric treatment complained to the Commission that he was apprehended by three members of the RCMP who used excessive force during the arrest. According to the complaint, upon his arrival at the detachment, the man was not informed of the reason for his arrest and detention and, when he asked to be allowed to call his lawyer, his request was refused. When the man expressed concern for his dog locked in at his home, the members of the RCMP laughed at him. One member mocked the individual for having undergone treatment in a psychiatric hospital. The man complained that he was mistreated by the members of the RCMP, who refused him use of a

telephone to contact his lawyer and denied his constitutional rights by not being told of the grounds on which he was arrested and detained.

- *Attitude*

While travelling by car with other family members, a senior citizen who is a resident of another province was charged with driving in excess of the posted speed limit. Although the RCMP member who issued the ticket was very courteous and polite, the complainant contends that she was not speeding and that the constable erred, regardless of the fact that the member said the complainant's car was clocked by radar. Upon arrival in the nearest community, the complainant, her husband and two other occupants of the car, also senior citizens, stopped at the detachment office to explain that they felt that they had been unjustly charged. It was 5:00 p.m. and the member the complainant talked to appeared anxious to close the office for the day. After the complainant explained her concerns, she says that the member simply threw up his arms and stated: "We've got a 10-day blitz on and you're one of them". As the complainant and the other occupants of the car left, the member locked the door to the detachment office. This action gave the complainant and her friends the impression that he was more interested in closing the office than in offering assistance. The complainant was dissatisfied both with the member's abruptness and his inadequate assistance in responding to their concerns.

- *Attitude and denial of rights*

A man who was having coffee at around 2:30 a.m. in a coffee shop complained to the Commission that he was arrested by an RCMP corporal for being intoxicated in a public place. The man informed the corporal that he had not consumed alcohol for six years. According to the complainant, the corporal said that he would arrest him for disturbing the peace and throw him in jail for the night. The

complainant said he was asked to get into the RCMP vehicle and the corporal then drove to a deserted parking lot. The corporal then opened the back door and ordered the man to get out. The man complained that he was not treated in a fair or decent manner and that he was arrested without justification.

- *Negligence*

A man who was allegedly arrested in the middle of the night in his hotel room was advised by the arresting RCMP member that his arrest was part of an investigation being conducted about an incident involving assault on a female. The man was detained and released the next day on his own recognizance. When the man appeared in court two weeks later, he was advised that a stay of proceedings had been entered and that he was free to go. The man complained to the Commission that if the member had properly investigated the alleged assault before arresting and charging him, he would have discovered that the allegation was unfounded. As a result of his arrest and the charge against him, the man has lost his employment.

- *Negligence*

The complainant's daughter was riding her bicycle on a roadway when she was struck by a motor vehicle driven by an employee of X Company. The girl suffered numerous injuries which the complainant says continued to affect her at the time the complaint was made. An RCMP member went to the hospital shortly after the accident and asked the family whether they wanted charges laid against the driver of the motor vehicle. The family at that time was too distraught to express an opinion. Sometime after that conversation, the complainant contacted the traffic division of the Ottawa detachment to inquire whether charges had been laid. The complainant alleged that the desk sergeant advised him that the RCMP had decided not to charge the driver, stating as justification that "X Company

does not get charged". The complainant is of the opinion that charges should have been laid and that the investigating officers were negligent in the performance of their duties for failing to take the appropriate action by either immediately or subsequently charging the driver with an offence.

Complaints Made by the Chairman

Under Part VII of the *RCMP Act* the Chairman may initiate a complaint if he is satisfied there are reasonable grounds to do so. This can occur where the Chairman becomes aware of the conduct of any member of the RCMP and, on the basis of the information available, considers that there are reasonable grounds to investigate that conduct. The purpose of an investigation is to determine the facts. The investigation may establish that the facts are not what they were perceived to be at the time the complaint was initiated. In such cases the investigation serves to clear the member of any suspicion of misconduct.

The Chairman initiated one complaint in 1988-89 and one complaint in the past fiscal year:

- the first suggested that excessive force may have been used by members of the RCMP in what appeared to be the arrest of a woman at a major Canadian airport;
- the second was about the conduct of members of the RCMP in respect of an operation that extended to Thailand and involved a drug smuggling investigation during which a member of the Force died in the performance of his duties.

The Thailand complaint is also the subject of a public interest investigation and is referred to in Chapter 5.

The airport complaint was sent to the RCMP on March 31, 1989. The RCMP investigation was completed and the Chairman informed of the disposition of the com-

plaint by letter dated June 29, 1989. As was customary with such letters, it contained a very brief statement to the effect that, after a full investigation, the evidence was not sufficient to determine that the members had acted in other than a lawful and proper manner. The Commission has commented in a number of cases about the inadequacy of reports to complainants which say little more than that the Force finds the complaint to be "substantiated", "unsubstantiated" or "unfounded". Since the *RCMP Act* requires the RCMP Commissioner to provide the complainant with a summary of the complaint and the results of the investigation, the Commission has taken the position that more detailed explanations of the investigation conducted and the conclusions drawn from the information obtained should be given to complainants. The Force has responded positively to this suggestion and reports to complaints are more detailed than in the past. In the case of the airport complaint, the Force responded with a very much more detailed report of its investigation in a letter dated August 17, 1989.

However, the *RCMP Act* requires the Chairman to review all complaints which he has initiated. This requires that the Chairman receive from the RCMP the relevant materials on the complaint and its investigation. These were received from the Force on November 30, 1989. The relevant materials disclosed for the first time the name of the woman who lives in Australia. She had not been interviewed by the Force. The Commission has since been in touch with the woman and, with this aspect of the investigation completed, the Chairman will be able to report on his review of the complaint.

It should be pointed out that after submitting this complaint to the Force, the Chairman was asked to sign a Form 1442. This is a Record of Complaint form on which the Force includes a summary of the complaint. The Commission has objected in a number of cases to the Force asking complainants to sign a Form 1442 when the Force has been provided with a written statement of the complaint. The summary of the complaint on Form 1442 is not always completely

accurate and is, in any event, unnecessary when a written statement of the complaint already exists. The Chairman therefore refused to sign Form 1442. If the RCMP wishes to use Form 1442 as its input form, the Commission has no objection, but the Force should not use it to record a complaint that has already been recorded in writing and provided to the Force by the Commission or the provincial authorities. If Form 1442 is used in these cases, the original complaint as transmitted to the Force should be either attached to Form 1442 or recorded verbatim on the form.

CHAPTER 4**COMPLAINTS REFERRED TO
THE COMMISSION FOR REVIEW****General**

The Commission's major function is to review complaints referred to it by complainants dissatisfied with the disposition of their complaints by the RCMP. The Commission received 90 referrals in the current fiscal year compared to six in the first six months of operation after September 30, 1988.

All complaints referred in writing to the Commission must be reviewed by the Chairman. If the Chairman is satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP, he sends a final report to that effect to the RCMP Commissioner, the Solicitor General of Canada, the member whose conduct was being complained about and the complainant. If the Chairman is not satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP or feels that further inquiry is required, he has several options as set out in the legislation:

- he can send an interim report to the Solicitor General and the RCMP Commissioner setting out his findings and recommendations;
- he can ask the RCMP Commissioner to conduct a further investigation into the complaint;
- he can investigate the complaint further himself; or
- he can institute a hearing to inquire into the complaint.

The Chairman has found that the work involved in determining whether or not he is satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP almost amounts to an investigation in itself. In some cases, he has not received sufficient information from the RCMP to make a decision. This is sometimes because the Commission has not received all the information gathered by the RCMP during their investigation. If, after asking for what appears to be missing information, the

COMPLAINTS REFERRED TO THE COMMISSION FOR REVIEW

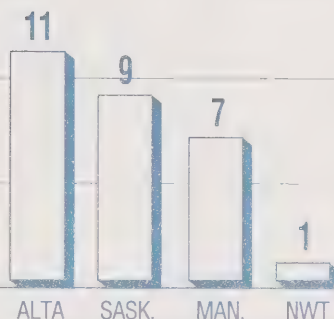
Distribution, by Region, of Referrals for Review

Pacific Region



Total 40 (44%)

Prairie Region



Total 28 (31%)

Central Region



Total 7 (8%)

Atlantic Region



Total 15 (17%)

Total Number of Complaints Referred – 90 (100%)

Chairman is informed that such information is not available from the RCMP, this assists him in deciding whether further inquiry is required. As will be seen below, this process of obtaining the relevant material can be quite lengthy.

During the period covered by the 1988-89 Annual Report, only six complaints had been referred to the Commission for review. When that Report went to press, the Commission was still awaiting the reports and other relevant information that the RCMP is required to provide for the Chairman to carry out the review. The first of this material was not received until July 7, 1989, about 70 working days after the request for the material was made. The average time taken by the RCMP to provide the relevant material for the six referrals received in the 1988-89 reporting year was 100 working days.

In the 1989-90 fiscal year, the period has been reduced to an average of 52 working days. In a few cases, the RCMP has refused to provide the relevant material on the grounds that the complaints were not Part VII complaints and are therefore outside the Commission's jurisdiction. Although meetings with the RCMP have resolved this issue in most of these cases, there are still several complaints which the Commission cannot review as the RCMP has refused to provide the relevant material. This issue is discussed further in Part III of this Report.

The statistics on receipt of relevant material are as follows:

- of 90 referrals received in the 1989-90 fiscal year, the Commission has received material in respect of 65;
- the average time taken by the RCMP to provide material relevant to the complaint is 52 working days; and
- the Commission requested additional material in 23 of the 65 cases. This material took, on average, 18 working days to arrive. At the time this report

was being written, the Commission was still waiting for the additional material in four cases.

Fifteen reviews were completed in the 1989-90 fiscal year and, in seven of these cases, the Chairman (or the Vice-Chairman) was not satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP. Interim reports were sent to the Solicitor General and the RCMP Commissioner. In the eight remaining cases, the Chairman (or Vice-Chairman) was satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP. Final reports were sent to the member(s) involved and the complainant as well as to the Solicitor General and the RCMP Commissioner.

During the 1989-90 fiscal year, the Chairman delegated review functions to the Vice-Chairman.

Satisfactory Disposition of Complaints by the RCMP

During the 1989-90 fiscal year, there were eight reviews in respect of which there was satisfaction with the disposition of the complaint by the RCMP. A brief description of the subject-matter of these complaints is given below.

- An individual made two complaints against two different members of the RCMP concerning two different incidents in which he alleged that he was passed by vehicles driven by RCMP members at a speed well in excess of the posted limit. The complainant considered this to be an indication of contempt for the law and a lack of consideration for others lawfully upon the highway. The Vice-Chairman was satisfied that in both cases there was insufficient evidence upon which to lay a charge.
- An individual complained that a member of the RCMP had taken photographs of her and had refused to give her the alleged photographs. The Vice-Chairman was satisfied that no such photographs had been taken or were in the possession of the member.

- An individual complained that a member of the RCMP had visited his residence while he was absent from his home. Although informed by the complainant's son that the complainant was not at home and had left instructions that no one was to be allowed to enter in his absence, the member entered and remained in the complainant's residence for some time. The Vice-Chairman was satisfied with the remedial measures taken by the Force to insure that such an incident does not recur.
- An individual alleged that members of the RCMP were harassing him by means of surveillance. The Vice-Chairman was satisfied that there was no such surveillance.
- An individual alleged that undue haste was shown in the laying of a charge and conviction of a member of a local Native hockey team. The complainant stated that the investigation and court appearance took place quickly thereby demonstrating bias against Natives. The Vice-Chairman was satisfied that there was no special treatment given to the member of the hockey team because of his Native status.
- An individual alleged that a member of the RCMP misled the court during a trial which resulted in the conviction of the complainant. The Vice-Chairman was satisfied that the member of the RCMP did not mislead the court.
- An individual alleged that she was discriminated against in the manner in which she was treated while in custody because she has AIDS. The Chairman reviewed the complaint and was satisfied that the complainant was treated in the same manner as all other individuals being held in the same facility.

Unsatisfactory Disposition of Complaints by the RCMP

The Chairman or Vice-Chairman was not satisfied with the RCMP disposition of the complaint in four instances.

Interim reports were prepared and sent to the Solicitor General and the Commissioner of the RCMP setting out findings and recommendations. Summaries of these reviews and their outcomes now follow.

- Complaint about assault by an RCMP member

A person had complained that a member of the RCMP had assaulted him during a confrontation. After an investigation, the RCMP found that the complaint was “substantiated” and that “internal measures have been taken to remedy the situation”. The complainant referred his complaint to the Commission for review because he felt that:

- the RCMP member should have been charged with assault;
- that he, the complainant, had not received an apology from the RCMP or from the member; and
- that he had not been informed of the action taken by the RCMP in respect of the member as a result of the complaint being substantiated.

The Chairman found that:

- the RCMP should have explained to the complainant why criminal charges were not laid by the Force and further advised him that it was open to the complainant to lay an information against the member of the RCMP;
- the RCMP should have apologized for the member's actions;
- the member himself should have been asked to apologize; and
- the RCMP should have included in its report to the complainant a summary of the action the Force had taken in respect of the member as the statement that “internal measures have been taken to remedy the situation” did not meet the requirement of the *RCMP Act*.

In addition, the Chairman recommended that:

- the Force should provide a written apology for the actions of its member and the member should be requested by the Force to apologize;
- the Force should explain in writing why charges were not laid against the member;
- the Force should provide in writing an explanation of the action taken in respect of the member's conduct; and
- the RCMP should review and improve its policies and procedures with regard to the relationship and co-ordination of criminal, disciplinary, and Part VII investigations of its members to ensure that all RCMP members properly understand the different procedures that apply to the different kinds of investigations.

This last recommendation arose from the fact that the Force conducted three investigations as a result of this complaint.

- Complaint about lack of service and discourteous attitude

An individual, considered by some members of the RCMP to be a "chronic complainer", complained to the RCMP about:

- the lack of action taken with regard to an investigation that had earlier been promised by the RCMP Commissioner;
- about the discourteous attitude on the part of the RCMP members to whom she made her complaint; and
- the lack of response to a request made to the RCMP for assistance.

The Chairman found that:

- the investigation by the RCMP was carried out within a reasonable time frame but, unfortunately,

the investigation did not include an interview with the complainant;

- one of the members complained about was not on duty when the complainant's calls were received, another member complained about was on duty but did not receive any calls from the complainant, and the conduct of the member who did speak to the complainant was not discourteous; and
- the complainant's third allegation of lack of service was well founded. The detachment did not provide the complainant with adequate service in response to her telephone calls. Both of the matters reported, i.e. trespassers on her property and the unsafe driving of underage motorcyclists, were police matters.

The Chairman made the following recommendations:

- the officer-in-charge of the detachment should meet with the complainant to explain the jurisdiction and responsibilities of the RCMP to enable the complainant to understand when she could legitimately expect police assistance given the limited resources available to the police. An apology for the failure to respond should be made;
- consideration should be given to assigning a particular member of the detachment with whom the complainant could discuss matters on a continuing basis;
- it should be suggested to the complainant that she seek mediation to resolve an underlying dispute with a neighbour;
- the RCMP should consider whether it is desirable to develop guidelines for handling the calls of persistent and frequent complainants;
- the RCMP should consider defining the role of the police in resolving disputes between neighbours and the extent to which it is appropriate to act as a mediator or to suggest to those involved in the dispute to seek the services of a mediator; and

- the RCMP take steps to inform its members regarding the requirements of the legislation in relation to the processing of Part VII complaints.

This last recommendation related to the unsatisfactory understanding of the complaints process evidenced in the investigation of the complaint. This was among the first complaints investigated under Part VII.

Another complaint made by the same individual dealt with similar issues for which the Chairman's findings and recommendations were similar. In his report on the second review, the Chairman referred to the findings, recommendations and general observations set out in his previous report.

Complaint about unfounded public accusations of misfeasance

A lawyer acting for an accused in a legal aid case made an application to have the case dismissed because the Crown witnesses did not appear. The lawyer complained about an incident which took place shortly before the court proceedings. The complaint was that:

- an RCMP member, while discussing the procedural steps taken by the complainant made an accusation about the complainant's ethics; and
- these accusations were made in public, thereby damaging the complainant's professional reputation.

The Chairman found that:

- while the RCMP member intended his remark to be a criticism of the complainant, the Chairman was not satisfied that the member intended to question the complainant's integrity as a lawyer. Nevertheless, the comment, made in a discussion between a Crown prosecutor and a law enforcement official in a public place, was inappropriate; and
- the comment shows that there is a need on the part of the Force to provide members with a better

understanding of the role of defence counsel in the administration of justice.

The Chairman recommended that:

- the Force acknowledge to the complainant that the remark should not have been made in the circumstances that it was made;
- the member be encouraged to express his regret to the complainant on the basis that he did not intend to criticize the complainant's professional judgement or integrity;
- the complainant consider whether he had overreacted and whether he might wish to express his regret to the member;
- the RCMP improve its training for members in respect of the role of defence counsel in the administration of justice;
- the RCMP provide guidelines for members with regard to the proper avenues for raising concerns about the competency or improper conduct of defence and Crown counsel;
- the RCMP review its methodology of case-tracking to ensure that members of the RCMP will not miss trial dates and other scheduled proceedings; and
- the RCMP improve its approach to the informal resolution of complaints by examining methods such as the use of mediation techniques and by developing policies and procedures in this area.

In two instances, the Chairman or Vice-Chairman concluded that he did not have sufficient information to complete a review and that an investigation by the Commission was necessary.

- *Complaint about the improper dissemination of information about a business venture*

An individual involved in setting up a business venture learned that a member of the RCMP was investigating

his conduct from the point of view of commercial crime. The individual complained that:

- the RCMP member was improperly alleging that the complainant's enterprise did not legally exist;
- the complainant, as head of the enterprise, should have been informed of the inquiry and given an opportunity to respond to questions concerning the company's viability;
- the RCMP member improperly disseminated misleading information about the complainant and the complainant's enterprise;
- the member's superior approved of the improper dissemination of information; and
- the investigation of the complaint about the conduct of that member should not have been carried out by the superior of the member.

An investigation by the RCMP resulted in a determination that the complaint was unfounded. The complainant asked that the Commission review the disposition of the complaint. During his review, the Chairman concluded that he did not have sufficient information to complete the review and that an investigation was necessary. In particular, two witnesses, including the complainant, should have been interviewed by the RCMP. Also, the member whose conduct was being complained of refused to provide the investigating officer with a statement. Further to the investigation, the Chairman made the following findings:

- the RCMP member did not state that the enterprise did not legally exist but rather that he, the member, was not able to determine whether the enterprise had been incorporated;
- the RCMP member was under no obligation to interview the complainant during his investigation of the complainant's company; in fact, to do so might have interfered with the outcome of the investigation;

- the superior of the RCMP member whose conduct was being complained of did not approve of improper dissemination of misleading information as no such information was disseminated; and
- it was inappropriate for the investigation of the member to be carried out by his superior as was done in this case. It is generally inappropriate for immediate superiors to conduct such investigations as they may be, or may be perceived to be, in too close a working relationship to carry out an unbiased investigation.

The Chairman made the following recommendations:

- the RCMP acknowledge that the complainant's complaint should be investigated by someone other than the immediate superior of the member whose conduct is complained of; and
 - the RCMP develop a policy to require members whose conduct is under investigation under Part VII of the *RCMP Act* to provide statements when requested by investigating officers. The member in this case refused to provide a statement.
- *Complaint about being threatened by an RCMP member*

A person stated that while he was out driving in his car with a friend, he was stopped by a member of the RCMP who wished to check his driver's licence and his motor-vehicle insurance. Although he had previously been convicted of impaired driving and had been deprived of his driving privileges, his driver's licence had been reinstated at the time he was stopped. After ascertaining that the driver's licence had been reinstated, the RCMP member was alleged to have threatened the person verbally and to have made a rude gesture when leaving the scene. The RCMP investigated the complaint by interviewing the complainant and the member whose conduct was complained of. The complaint was found by the RCMP to be unsubstantiated.

The complainant asked that the Chairman review the RCMP's disposition of his complaint. In so doing, the Chairman concluded that he lacked some information needed to complete the review. In particular, he considered it necessary to interview the passenger who witnessed the incident. An investigation was carried out by Commission staff.

The Chairman found that:

- the RCMP investigating officer should have interviewed the witness to the incident;
- the investigating officer dismissed the complainant's story too readily;
- the RCMP member whose conduct was complained of should not have requested that a charge of public mischief be laid against the complainant as a consequence of making the complaint;
- the investigating officer should not have made a judgement about the complainant's character or mental state in his report on his investigation; and
- the complaint was one that could have been resolved informally if the officer receiving the complaint had not been so aggressive in his dealings with the complainant.

The Chairman recommended that:

- the RCMP advise the complainant that the member whose conduct was complained of had not intended to threaten the complainant and the member should also be asked to advise the complainant of this;
- the RCMP write its reports to complainants in a manner that ensures the content and tone of the reports contribute to the resolution of the complaints; and
- the RCMP ensure that its investigations of Part VII complaints are conducted thoroughly and objectively.

Finally, in one complaint the Vice-Chairman has asked the RCMP to conduct further investigation.

Hearings

During the 1989-90 fiscal year, six public hearings were instituted by the Chairman. Three of these hearings arose from the review of complaints referred to the Commission by dissatisfied complainants. The other three are discussed in the following chapter on public interest investigations. Two of the hearings arising from the review of complaints hearings have been held. These dealt with:

- the manner, including an alleged assault, in which a person was treated while in custody in the RCMP detachment at Gibson's Landing in British Columbia; and
- the manner in which a person in British Columbia who had made a complaint was subsequently dealt with by various members of the RCMP.

The other hearing is to deal with:

- the manner, including the use of force, in which an arrest was made in a shopping mall in Yarmouth, Nova Scotia.

The two hearings which have been conducted were held in British Columbia in March 1990. The first concerned the manner in which Donald Robinson was treated while he was in custody in Gibson's Landing, British Columbia. During the hearing it was learned that a report made in the course of the investigation was not included in the information provided by the RCMP to the Chairman for the purpose of his review. This matter has caused the Chairman some trouble as he has always expected that the RCMP would provide all of the relevant information concerning a complaint referred to the Commission for review. It is hoped that this was merely an oversight. Under the present procedure, the Chairman has no way of knowing that

he has received all the information relevant to the complaint under review and he must therefore rely on the RCMP to fully respect the relevant provisions of the Act when providing the Commission with all material relevant to the investigation of the complaint.

The second hearing was held in Vancouver during the week of March 19 through 23, 1990. It involved some 22 complaints made by Mr. James McFarlane concerning his treatment by several members of the RCMP after he had made a first complaint to the Commission.

Interim reports on both hearings are pending.

CHAPTER 5

PUBLIC INTEREST INVESTIGATIONS AND HEARINGS

Each complaint received by the Commission is examined to determine whether it may be advisable in the public interest to investigate or institute a hearing to inquire into the complaint. If the Chairman decides that it is in the public interest that a complaint should be investigated or that a hearing should be instituted, the Force may suspend its investigation of the complaint under Part VII.

The Chairman may exercise this power regardless of whether the Force has investigated, reported on or otherwise dealt with the complaint.

In order to exercise this public interest power, the Chairman must be able to examine all the complaints that are being processed by the RCMP during the year, and not just those received by the Commission or those referred to the Commission for review. Until the RCMP agrees to provide the Commission with all complaints when received rather than after disposition by the Force, the ability of the Chairman to exercise the power to institute public interest investigations and hearings will be hampered. To date, the RCMP Commissioner has refused to provide the Chairman with access to all complaints. This interferes with the Chairman's ability to exercise a statutory power. The issue is discussed further in Part III of this Report.

In the 1989-90 fiscal year the Chairman has engaged in six public interest investigations of which two have led to public hearings.

- Thailand Complaint

This public interest investigation involved the complaint initiated by the Chairman in respect of the RCMP operation which extended to Thailand and involved a drug smuggling investigation. Commission investigators have recently gone to Thailand after consultations

CHAPTER 6**A BARELY PUBLIC PROCESS****The Issue**

Conflicting interpretations of the intent of Part VII of the *RCMP Act* and that of the *Privacy Act* have cast doubt on the Commission's ability to release the results of reviews, investigations and hearings to the general public and, in some cases, even to the parties themselves. One interpretation of the *Privacy Act* is that, even where the Commission holds a public hearing into a complaint, the report issued after the hearing can be sent only to the persons specified in the *RCMP Act* and no one else. This would mean that the interim report, in its entirety, can be sent to the Minister and the RCMP Commissioner, but not to the complainant, the member of the Force, the intervenors, the public or the media who may have reported the hearing. The final report could only be sent to the Minister, the RCMP Commissioner, the complainant and the member of the Force, but not to intervenors, the public or the media.

It is difficult to accept that this interpretation of Part VII of the *RCMP Act* in relation to the *Privacy Act* is not contrary to fundamental justice and an open judicial process. Right or wrong, it is an interpretation which is destructive of the credibility of the public complaints process. Parliament cannot have intended that the results of a public hearing would not also be public. The public itself, and particularly the media, will not accept that the results of a public hearing should be secreted away.

The issue requires resolution, either by judicial or legislative action, the Commission's hands are tied. The Office of the Privacy Commissioner speaks with the authority of the general prohibition on disclosure contained in the *Privacy Act* and the sanctions that back up that prohibition. Without a court judgment or a legislative amendment sanctioning disclosure, disclosure for example of the results of reviews or

investigations to anyone other than the persons specifically mentioned in the *RCMP Act* raises the question of possible liability under the *Privacy Act*. It is possible that this issue will be brought before the Federal Court in the coming year. Should the Court decide that disclosure can be made only pursuant to express language in the *RCMP Act*, then the *RCMP Act* would need to be amended accordingly. An amendment is, in any event, desirable since a Federal Court judgment will apply only in cases similar to that which was before the Court. There are, however, many different situations in which this issue arises under Part VII of the *RCMP Act*. It would seem, for example, that Parliament must have intended the results of public hearings to be public, and consideration is being given to the public release of these reports.

The full scope of this issue is explored in the balance of this chapter.

Part VII Reports

The Chairman, and the Commission sitting as a panel, are called upon to prepare reports pursuant to different sections in Part VII of the *RCMP Act*.

Report no. 1: This report is prepared by the Chairman when he is satisfied with the Force's disposition of a complaint. It is required to be sent to the Minister, the RCMP Commissioner, the complainant and the member involved (subsection 45.42(2)).

Report no. 2: This report is prepared by the Chairman when he is not satisfied with the Force's disposition of a complaint. It is required to be sent to the Minister and the RCMP Commissioner (subsection 45.42(3)).

Report no. 3: This report is prepared by the Chairman following one of two types of investigations he has conducted on a complaint.

One is as a result of his not being satisfied with the Force's disposition of the complaint. The other is as a result of his conducting an investigation which he deemed advisable in the public interest.

This report is required to be sent to the Minister and the RCMP Commissioner (subsection 45.43(3)).

Report no. 4: This report is prepared by the Commission sitting as a hearing panel after inquiring into the complaint following the institution of a hearing by the Chairman. It is required to be sent to the Minister and the RCMP Commissioner (subsection 45.46(2)).

Report no. 5: This report is prepared by the Chairman as a final report following notice by the RCMP Commissioner of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint. The Commissioner's notice follows either of reports 2, 3 or 4. This final report is required to be sent to the Minister, the RCMP Commissioner and the parties (subsection 45.46(3)). The definition of "parties" does not include a person who participates in a public hearing as an intervenor.

As can be seen, in some cases the legislation requires that the report be sent to the Minister and the RCMP Commissioner; in other cases, the reports are required to be sent to the Minister and the RCMP Commissioner as well as the parties.

Privacy Act Principles

The use of personal information by government institutions is limited to the use for which it was collected, unless the individual it concerns consents to its use (section 7).

The disclosure of personal information is permitted with the individual's consent or, when one or more of the criteria set out in the *Act* are met. These criteria permit the disclosure of information; they do not require such disclosure (section 8).

One interpretation of the *Privacy Act* is that where that *Act* is silent on situations where the question of disclosure arises, one must conclude that disclosure to third parties is not permitted. This position is based on "expressio unius est exclusio alterius". This rule, applied in the interpretation of statutes, essentially means that the expression of one thing, in an enactment, is the exclusion of the other.

In other words, where the *Privacy Act* provides in subsection 8(2) for specific exceptions to the principle protecting the invasion of privacy, these exceptions exclude any other possible exceptions.

However, an argument could be made that the *Privacy Act* does not exclude the application of the rules of fundamental justice which may require disclosure in circumstances not expressly contemplated by the *Privacy Act* or other legislation. The rules of natural justice apply to many statutes. There is little doubt that the rules of natural justice apply to Part VII of the *RCMP Act* especially in the context of public hearings. It would seem clear that, when the scheme of Part VII of the *RCMP Act* is read as a whole, Parliament must have intended that reports made after public hearings would be made public. The *RCMP Act* might, therefore, be interpreted as authorizing disclosure in such cases.

Application of Principles to the Five Reports

Reports 1 and 5

The *RCMP Act* specifies that these reports must be communicated to the Commissioner, the Minister, the member or employee involved and the complainant.

unless the latter is the Chairman. This disclosure is permitted by paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* which permits disclosure when authorized by other legislation.

But what if disclosure is requested by the public or the media?

According to one interpretation, these reports could be released to the public or the media only if the personal information found in them, such as the names of individuals and any other information which identifies individuals, were to be removed from the text, or if the individuals consented to the release.

Otherwise, there are only two ways that these reports could be released to the public or the media:

- if the complainant releases it; a complainant is not bound by the provisions of the *Privacy Act*;
- if the Chairman of the Commission determines that the report should be released under paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act*. That provision contemplates the release of personal information on the grounds that the public interest in its disclosure clearly outweighs any invasion of privacy or that the disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates. In addition, if paragraph 8(2)(m) is to be invoked, the *Privacy Act* calls for the Privacy Commissioner to be notified.

Reports 2 and 3

These reports are communicated to both the RCMP Commissioner and the Minister. Paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* permits their disclosure.

But what if the complainant or the RCMP member involved wish to have these reports?

It may be said that the Chairman cannot provide them. Since the *RCMP Act* is silent on the issue of disclosure, in this interpretation disclosure should not be possible.

However, there is nothing to prevent the complainant or the member from requesting the report under the *Privacy Act*. This right is given under subsection 12(1) but applies only to information that is personal to them.

- 12.(1) Subject to this Act, every individual ... has a right to and shall, ... be given access to
- (a) any personal information about the individual contained in a personal information bank; and
 - (b) any other personal information ... under the control of a government institution ... [about] which the individual is able to provide ... information on the location of the information ... [so that it be] reasonably retrievable ..."

However, while it is possible for an individual to obtain personal information about himself or herself which is contained in the report, information concerning any other individual who is named in that report must be removed. This is by virtue of section 26 of the *Privacy Act* which reads as follows:

26. The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) about an individual other than the individual who made the request, and shall refuse to disclose such information where the disclosure is prohibited under section 8.

The words "The head of a government institution ... shall refuse to disclose such information where the disclosure is prohibited under section 8" mean that personal information cannot be released unless the exceptions in subsection 8(2) of the *Privacy Act* apply.

As a result, the complainant or the member making a request for access under the *Privacy Act* would receive only a heavily edited version of the report.

A person might seek access to the report under the *Access to Information Act*. However, since the protection afforded personal information in the *Privacy Act* is carried through into the *Access to Information Act*, that person would also receive only a heavily edited version of the report.

What has been said about the unavailability of reports 1 and 5 to the media also applies to reports 2 and 3.

Report 4

The logic for releasing reports 2 and 3 only to the Minister and the RCMP Commissioner applies equally to report 4. Even though these reports follow a public hearing, the argument is that their release in their entirety is prohibited because the release does not fall within any of the exceptions provided for in subsection 8(2) of the *Privacy Act*. On this interpretation, these reports may be disclosed in full only:

- a) for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution, or for a use consistent with that purpose; or
- b) for any purpose in accordance with any Act of Parliament or any Regulation made thereunder that authorizes its disclosure.

The irony is that there is nothing to prevent the Commission from releasing the *record* of the hearing, since the hearing is public and disclosure would fall within the provisions of section 69(2) which states:

69.(2) Sections 7 and 8 do not apply to personal information that is publicly available.

Needless to say, Report 4 cannot, on this interpretation, be disclosed to the public or the media for the reasons referred to in the discussion concerning Reports 1 and 5.

However, there is, as discussed earlier, another argument which says that the scheme of the *RCMP Act*

as a whole contemplates the release of these reports to the public. On this alternative interpretation, disclosure would be permitted by virtue of paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act*.

Paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act*

As head of the Commission, the Chairman has considered giving wider distribution to these reports on the grounds that the public interest in their disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from it. However, in arriving at this decision, he must be convinced that the public interest, and not merely public curiosity, demands disclosure.

The *Privacy Act* also provides procedures which further constrain the use of this provision. These procedures contemplate scrutiny by the Privacy Commission of any decision to invoke paragraph 8(2)(m). The affected individuals may also take steps to protect their interests. These safeguards are entirely appropriate in the context of the *Privacy Act*, where paragraph 8(2)(m) is an exceptional provision which is plainly out of place as regards a report issued by the Commission following a public hearing. Disclosure of these reports should be the rule, not the exception. The need for disclosure to achieve the objectives of Part VII of the *RCMP Act* is fundamentally at odds with the protection of personal information which is the cornerstone of the *Privacy Act*.

There is also much to be said for a general rule permitting disclosure of other reports made by the Commission on complaints that have not gone to a public hearing. The public has a vital interest in the proper functioning of the RCMP. Police are afforded a special status as public officers and may exercise great powers affecting the liberty and security of their fellow citizens. Parliament has provided, in Part VII of the *RCMP Act*, a formal process for the making and resolving of complaints against members of the Force. The Commission has been created as an independent review body in that process. The objective of the process is to

foster public confidence in the Force. Success in achieving this objective cannot be fully achieved if public access to Commission reports is unduly constrained. Secrecy merely feeds lingering suspicions of impropriety.

The Need for Reform

The objective of Part VII of the *RCMP Act* is radically different from the objective of the *Privacy Act*. The public view of the complaints process should not be obscured by an inappropriate veil of privacy.

It is possible that the present tension between the *Privacy Act* and Part VII of the *RCMP Act* may be settled in the Federal Court. This could happen if someone challenges the non-disclosure of a Commission report. The strongest case for such a challenge would seem to be in the context of a public hearing where the requirements of fundamental justice and judicial openness apply. It is possible that the Court will conclude that the *Privacy Act* precludes such disclosure.

Parliament should provide statutory clarification. That clarification should also address the question of whether the interim and final reports of the Commission Chairman and the Commission should be a matter of public record.

Also, there should be some means for the parties to be informed of any change in the RCMP Commissioner's position after the Chairman has made his final report. Perhaps the Commissioner will reconsider his position and subsequently change it, or perhaps the Solicitor General will direct him to do so. The legislation should provide for a notice to be given by the RCMP Commissioner's final position, perhaps 60 days after he has received the Chairman's final report. The notice should be sent to the parties, the Solicitor General and the Commission.

The *RCMP Act* contains no specific provision permitting the sharing of information by the Commission with the contracting provinces. It would appear that the *Privacy Act* would preclude sharing to the extent that personal information was involved since such sharing is not clearly set out in the *RCMP Act*. The contracting provinces have a legitimate interest in this information and should be given access to it. Part VII should be amended accordingly.

The *Privacy Act* is also given as a reason by the Force for refusing to disclose to complainants the specific discipline imposed on members as a result of a complaint. This issue is discussed in Chapter 8 of this Report.

It is recommended that:

- Part VII be amended to make it clear that interim as well as final reports can be made available to the complainant and the Force members whose conduct is in question, notwithstanding any provisions in the *Privacy Act*;
- Part VII be amended to ensure that a person who has satisfied the Commission that he or she has a substantial and direct interest in a hearing, and who subsequently participates in the hearing, is entitled to receive the interim and final reports relating to that hearing;
- consideration be given by Parliament, having in mind the interests of the administration of justice and the proper accountability of the police, to making interim and, certainly, final reports under Part VII matters of public record;
- Part VII be amended so as to require the RCMP Commissioner, within 60 days of receiving the Chairman's final report, to inform the Solicitor General of Canada, the complainant, the Force member involved, any person granted status at

a hearing, and the Commission, of the action he has taken with respect to any findings and recommendations in that final report;

- Part VII be amended to permit the sharing of information, including personal information, on complaints by the Commission with the contracting province in which the complaint has arisen in relation to policing services provided under the relevant contract.**

CHAPTER 7 JURISDICTIONAL QUESTIONS

The Issues

Part VII of the *RCMP Act* is confined to complaints concerning the conduct of Force members in the performance of their duties and functions. It also applies to certain "other persons", who need not be referred to as a category for the purpose of this discussion.

There are a number of issues.

Should Part VII be broadened and, if so, to what extent, to include complaints concerning the activities of the RCMP in general (whether or not brought to the attention of the Commission through a specific complaint concerning conduct)? Should the Force be accountable through external review for its general attitudes and policies, its response to public expectations, and its general activities?

Are complaints made under Part VII, concerning the conduct of a member, complaints made against the Force (in respect of its member), or against the member, or both? Does it make any difference? Does Part VII need clarification in this regard?

What actions of a Force member are included within the meaning of "conduct" as used in Part VII? What actions are not included? Is there a need to give "conduct" a statutory definition?

Complaints Concerning the RCMP's General Activities, Policies, and Attitudes

One major policy issue is whether or not the Commission should have jurisdiction over the general activities of the Force, its policies and general attitudes, other than to the extent that it may examine these matters in relation to complaints about the conduct of a Force

member. The distinction between complaints concerning conduct of members and those concerning the Force's general activities, policies and general attitudes is not clear cut.

The Marin Commission recommended that its proposed complaint process should apply to complaints alleging "the failure of the Force itself to meet public expectations". Also, the first two bills proposing the establishment of external review for the RCMP, C-50 and C-19, both introduced in 1978, included complaints "concerning the activities of the Force in general". But such complaints were not included in the three bills that followed, C-19, C-13, and C-65, introduced in 1981, 1984 and 1985 respectively.

Speaking to this issue when Bill C-65 was before the House of Commons, the then Solicitor General of Canada stated:

I do not think it would be desirable for us to set up a permanent body of inquiry into policy matters within the RCMP. I think it is more appropriate that we should have a complaints commission which, in looking at specific complaints of specific behaviour, would have a chance to review that and to look at any related information it felt was appropriate. There is no question that it would have the ability to make findings which reflect on policy, and so it should.

(House of Commons Debates,
February 5, 1986, pp. 10495-10498)

While stating that external review should deal with specific complaints concerning specific conduct, the Solicitor General made it clear that the review body should be able to examine related information, and to make findings in relation to policy.

Since the Solicitor General made the above statement more than four years ago, a number of inquiries held across Canada have addressed police policies and general attitudes. As a result there are increased public expectations in regard to police accountability. Recent legislation in the provincial sphere is evidence of this. While police forces may prefer to avoid accountability, through external review, for their general activities, their wishes in this respect are self-serving. The police are given special powers by the public, through Parliament and provincial legislatures, and it is not unreasonable that police forces should be required to account for the exercise of those powers.

One example is the RCMP policy, and its application, on high-speed chases. According to one newspaper report, in Alberta alone 21 persons have died in RCMP car chases since August, 1987. There were calls for a public inquiry into the Force's policy. It would have made sense for the Commission to have been able to examine the policy, on either a provincial or national level, without the need for a complaint concerning the specific conduct of a Force member.

A public inquiry into one of these incidents was held under *The Fatality Inquiries Act* of Alberta earlier this year. The judge who held the inquiry recommended that, for the prevention of similar deaths, there should be a further inquiry into hazardous pursuit policy. The Alberta Solicitor General has since announced the establishment of a task force for that purpose.

In a broader context, in reference to allegations that the Force has been subject to political influence, an editorial in the *Edmonton Journal* (January 23, 1990), entitled "Investigating the RCMP", commented that RCMP internal investigations into such allegations are not good enough.

The police are not the right people to be investigating the police.

It has been a long time since the McDonald Commission inquiry into RCMP wrongdoing. It is time for another independent inquiry into how our national police force is run.

While no recommendation is made on this issue, it is suggested that consideration should be given to the desirability of expanding the Commission's mandate so that the Force's policies, and general attitudes and behaviour, can be examined by an independent body without the need for a complaint about an individual Force member's conduct.

Such an expanded mandate for the Commission could prove useful to the Solicitor General of Canada, or a provincial minister of a contracting province, who could be given the power to refer particular topics, such as high-speed chases, to the Commission for review and recommendations.

There will, no doubt, be further opportunities in the future to discuss this issue.

Are Complaints Against the Force or the Members, or Both?

Part VII provides that a complaint can be made "concerning the conduct of *any* member". The relevant provision (section 45.35) does not expressly state against whom the complaint is made.

There are three interpretations:

- the complaint is only against the member of the Force;
- the complaint is only against the Force (by implication) concerning the conducting of the member;
- the complaint is against both the Force and the member whose conduct is in question.

The general process of Part VII creates an appearance that the complaint is between the complainant and the Force member whose conduct is complained of. The Force member is notified of the complaint. There is provision for informal resolution of the complaint as if it were a dispute between the Force member and the complainant. The Force investigates the complaint as if it were an impartial investigator, and the Force member receives, as does the complainant, the Force's report on the investigation and the resulting action the Force has taken or will take.

Once the complaint is before the Commission, the Force member is entitled to the Chairman's and the Commission's reports on the same basis as the complainant. When a report is at the interim stage, the RCMP Commissioner reviews the complaint in light of the report's findings and recommendations, and decides if he will act on them. If the complaint were regarded as a complaint against the Force, the Commissioner would obviously be in a conflict of interest position.

At Commission hearings, however, the "parties" include, by definition, the complainant (except where the Commission Chairman has initiated the complaint), the Force member whose conduct is in question, and the Force itself, as represented by the "appropriate officer". The role of the "appropriate officer" is not made clear. The *RCMP Act* simply provides that the Commissioner may by rule designate such an officer "in respect of a member either for the purposes of this *Act* generally or for the purpose of any provision thereof in particular". What does the *Act* contemplate that the "appropriate officer's" responsibility should be? That officer is there "in respect of a member". Is the officer there to defend the position of the Force, as a party to the proceedings? Or is it something else? The legislation gives no guidance.

When a member of the public makes a complaint under Part VII, does he or she have the expectation that the complaint is against the Force, the member or both?

The answer may depend on the nature of the complaint. Certainly, there are complainants who will consider that their complaints are against the RCMP.

The English version of the Commission's name does not provide assistance. The French version does. Translated it is the "Commission for Complaints of the Public Against the Royal Canadian Mounted Police".

In principle, the RCMP is responsible for the actions of its members, when they are performing their duties and functions. It is difficult to understand why complaints should not be regarded as being made against the Force as well as against the member whose conduct is in question.

But Part VII appears to separate the Force's responsibility from that of the member concerned. Indeed the Force sometimes gives the impression of separating itself from the conduct of its members when they conduct themselves improperly.

Part VII needs to be clarified in this respect. The Force's responsibility for its actions, as carried out by its members, should be expressly recognized.

A related issue is whether a complaint should be outside of Part VII simply because the Force member has left the RCMP since the complaint incident. The definition in the *RCMP Act* of the term "member" excludes those who have been dismissed or discharged. It is our understanding that a member who has resigned or retired is treated as having been discharged. It is not fair to deprive members of the public of the Part VII process as regards a member's actions while a member simply because the member is no longer with the RCMP. The *Act* should make clear that Part VII does apply in such situations, and be amended accordingly. If complaints are to be regarded as being against the Force (or the Force and the member), there should be little conceptual difficulty in making such a change.

It is recommended that:

- **Part VII be amended so that it is clear complaints by the public are made against the Force as well as the members;**
- **Part VII be amended so that it is clear complaints can be made whether or not the member involved has ceased, for whatever reason, to be a member of the Force.**

The Meaning of "Conduct"

The present scope of Part VII depends on the meaning of the word "conduct". The Part applies to complaints concerning the "conduct" of Force members in the performance of their duties and functions.

Since no definition is given for the term "conduct" as it appears in Part VII, the Commission obtained from its general counsel an opinion as to the meaning of "conduct". The case law reveals that the expression is synonymous with "personal behaviour", "deportment", "mode of action", "positive or negative act"; it also includes "any action or omission". In one case, the term was also taken to mean "habit or attitude". In counsel's opinion the term could be defined as any "act or omission whether blameworthy or not".

Complaints concerning "conduct" could have been confined, in the statute, to breaches of the Force's Code of Conduct, as are complaints under some provincial legislation governing provincial and municipal police forces.

The Force's Code of Conduct is established by regulation, made by order in council pursuant to section 38 of the Act. In addition, however, section 37 imposes a duty on every member of the Force to abide by certain standards. Sections 37 and 38 are found in Part IV of the Act, dealing with Force discipline.

If a complainant alleges conduct that would be a breach of duty under section 37 or a breach of the Code of Conduct, it would clearly be a complaint to which Part VII would apply.

But “conduct” in Part VII is not confined to breaches of the section 37 duty or the Code of Conduct. Nor should it be.

In our first Annual Report we stated (p. 40) that it was the Commission’s view that “conduct” went beyond misbehaviour, and included negligence, incompetence or maliciousness of Force members, as well as failure to provide police assistance when called upon to do so.

It was pointed out that discussions between the Commission and the Force had revealed a possible difference of view with respect to the application of Part VII to the adequacy of policing services. But the Force has been willing to discuss differences with the Commission as to whether particular complaints come under Part VII, and considerable progress has been made in reducing disagreements.

The term “conduct” is found in subsection 45.35(1) of the *Act* which speaks of “a complaint concerning the conduct, in the performance of any duty or function under this Act, of any member...”. Two elements are therefore necessary to the existence of a complaint: a member’s conduct must be involved and such conduct must be in the performance of a member’s duty.

These two elements, whose meanings might initially seem clear, present some interpretation difficulties. In the absence of a common understanding between the Force and the Commission, complainants will be ill-served by the process. For example, a complaint lodged with the Commission would be forwarded to the RCMP for investigation but the Force, if it determined that the matter did not involve conduct in the relevant sense, would not conduct an investigation under Part VII of the *Act*. It would probably conduct an “internal”

investigation but, in informing the complainant of the disposition of the matter, it would not advise the complainant of the right to seek a review of the complaint by the Commission (which the RCMP is required to do when conducting a Part VII investigation). This could thwart the rights of a complainant who had a valid Part VII complaint.

But let us assume, in the example given above, that the complainant is aware that a review may be sought, even though not advised of this right, and requests the Chairman to review the complaint. Seized of this request, the Commission then asks the Force to forward its report on the complaint as well as the other relevant material. The Force could refuse to accede to such request, arguing it has no duty to do so since the complaint is not a Part VII complaint.

This is exactly the stance taken by the Force when it believes that the complaint is not a Part VII complaint.

In an effort to resolve these issues and to agree on specific cases, there have been several discussions and meetings between senior members of the Internal Affairs Branch of the RCMP, the Commission's Director of Complaints and the two respective General Counsel.

For instance, the RCMP agreed:

- that three towing company owners could lodge a public complaint against the responsible RCMP officer who had invited them to tender for towing contracts and, contrary to previous years, had refused their tenders and chosen a fourth contractor whose rates were apparently lower;

that a Part VII complaint could be made against an unidentified member of an RCMP detachment who did not respond to numerous requests for assistance in a dispute between two common-law spouses;

- that a member of the public could complain about what was viewed as unnecessary and unjustified stopping of all motorcyclists in the vicinity of a rock festival;

- that a member of the public could complain about his belief that he was under RCMP surveillance even though an RCMP member was not identified in the complaint;
- that a Part VII complaint could be made against an RCMP member whose negligence was alleged by virtue of a failure to return to the complainant some personal identification papers, including a birth certificate and social insurance cards that the complainant had continually requested since being released from jail;
- that a Part VII complaint could be lodged against members of the RCMP by a father who had been assured by the police that his daughter would be financially supported as a result of her having to move to a larger centre so as to insure her anonymity after having helped in certain police activities;
- that a person could complain about the refusal of an RCMP member to take any action in connection with any threats received by that person, and decide instead to direct that person to the local municipal police;
- that the conduct of a member was involved when that member, involved in an accident while not on duty, obtained access to a police accident report in order to prepare his case against the other car owner who, in turn, was denied access to such report because it is not available to the public, and who was ultimately unsuccessful in defending her case.

On the other hand, the RCMP did not feel bound to investigate a complaint by an individual whose parole was suspended as a result of his being charged with "cultivation of marijuana without a licence", "cultivation of marijuana with intent to traffic", and "escape from lawful custody". The individual complained that the RCMP were not following every lead in an investigation concerning the different charges involving him. In this case, the RCMP felt that the complainant had not

put forward any reasonable or probable grounds for his complaint, which they regarded as the threshold test to be met prior to their investigating such a complaint.

However, the Commission does not agree that such a test needs to be met, nor that the RCMP may refuse to conduct a Part VII investigation. The alleged failure to effect a proper police investigation surely goes to conduct of a member or members of the RCMP in the performance of a duty under the *Act*. There is a safeguard procedure, however, to protect the Force and its members. Where the Force, through its Commissioner, is of the view that the complaint can be considered "trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith", as the *Act* provides in section 45.36, the Commissioner may direct that no Part VII investigation be commenced or that one already commenced be terminated.

But if that particular avenue is chosen, the Commissioner is obliged to inform the complainant of his conclusion and advise that, under the *Act*, he or she has a right to refer the complaint to the Commission for review. This was the lawmakers' way of insuring against the possibility of arbitrariness on the part of the RCMP in dealing with these complaints.

In another case, the Force did not agree that it should investigate, as a Part VII complaint, the grievance of an individual who was an unsuccessful applicant for a position in the RCMP as a result of his failing two exams that dealt with Canadian history and geography. While the RCMP agreed that the Force prepared the examinations, the complaint does not, in their view, concern the conduct of a member in the performance of his duty.

This position rests on the argument that the preparation of such examinations does not involve police activity in the strict sense and can therefore not be considered as conduct in the performance of duties. However, section 45.35 of the *RCMP Act* is couched in more general terms: "... complaint concerning the conduct, in the performance of any duty or function under this *Act* of any member or other person appointed or employed under the authority of this *Act*...". The

preparation of such examinations would undoubtedly be duties falling within those described generally in paragraph 18(d) of the *Act* (paragraphs (a) (b) and (c) describe the duties of members as peace officers).

18. It is the duty of members of the Force...

(d) to perform such other duties and functions as are prescribed by the Governor in Council or the Commissioner.

No doubt the Commissioner, as the individual who has “the control and management of the Force”, directed that such examinations be prepared. It is therefore difficult to argue that the preparation of these examinations does not involve “conduct in the performance of any duty or function under the *Act*”.

Nor does the RCMP consider that it should investigate, under Part VII, the complaint of an individual who, having been given a speeding ticket — which he believed to have been unwarranted but did not fight because of the cost involved — complained that, in having members issue unwarranted fines and summonses, the RCMP detachment involved poorly allocated its resources. In the RCMP’s view, this is a question of allocation of resources which does not concern the conduct of one or more RCMP members, and is therefore not subject to investigation under Part VII of the *RCMP Act*.

The Force arrived at a similar conclusion in a situation where a complainant argued that, if the Force had had a detachment in her area, a fatal motorcycle accident involving a teenager would not have occurred. She alleged that on that day at least three telephone calls had been made to the nearest RCMP detachment complaining about speeding motorcyclists. In the RCMP’s view, the decision as to detachment locations is not one that involves the conduct of an RCMP member. However, the matter is not that clear. It could be argued that the complainant also complained about the lack of police service in that area, which seems to have been to no avail.

In two cases where RCMP members refused access to one of their reports by reason of statutory prohibitions, and were faced with resulting complaints, the Force viewed the complaints as being outside Part VII. In the first case, the complainant wanted to see a report prepared for Crown Counsel on an investigation concerning the complainant having been defrauded by an amount of over \$100,000. The RCMP member refused disclosure, based on what was viewed as a prohibition under subsection 22(2) of the *Privacy Act*.

In the second case, the complainant, an insurance company investigator, had been refused a report prepared by the RCMP on the circumstances of a death. The Force based its refusal on what it viewed as a prohibition to release under the relevant provincial *Fatal Inquiries Act*.

However, it should be pointed out that it is not because a member is prevented from handing over a report — assuming that his refusal is well founded in law — that a complaint does not fall within the ambit of Part VII. The refusal by a member surely involves “conduct” in the performance of a duty. That refusal may therefore be the subject of a complaint. The disposition of the complaint would then be that the refusal by the member was warranted. And such disposition is reviewable by the Commission, on the request of the complainant. Otherwise, to state simply that the complaint does not concern “conduct”, and to refuse to investigate the matter pursuant to Part VII, is to prevent a lawful review which would otherwise be available. One could well imagine a situation where a Force member is in error in the interpretation he gives to a statutory prohibition. Given the Force’s position, such error would not be reviewable by the Commission. This result could not have been contemplated by Parliament.

The Chairman believes that most of the remaining differences of views on these matters will be ironed out in the months to come.

CHAPTER 8

FURTHER ISSUES AND
CONCERNS**Funding for Legal Representation of a Complainant
at Commission Hearings**

Last year's Annual Report stated at page 98:

... While the *Act* provides that the Commission must permit any person who gives evidence at a hearing to be represented by counsel, it does not expressly provide for some form of legal aid for complainants. The Commission has recognized a need for legal aid in appropriate cases and is taking steps to determine avenues by which that kind of assistance may be provided.

This issue manifested itself in practice during this reporting year.

When a Commission panel is sitting, a number of parties are likely to appear before it. These parties are all entitled by the *Act* to be represented by counsel. They are the RCMP member involved, the RCMP as an organization and any interested party who satisfies the Commission that it has a substantial and direct interest in the complaint before the Commission. As a matter of course, all of the relevant evidence in the hands of the Commission will be marshalled by an *ad hoc* counsel appointed by the Commission for that purpose. *Ad hoc* counsel is not an advocate of the complainant, although in less complex cases complainants may feel that their rights are adequately guaranteed by the presence of *ad hoc* counsel. In more factually complex cases, evidence led by *ad hoc* counsel may not be viewed by the complainant as painting the whole picture. The complainant may wish to put forward additional evidence which is not, in *ad hoc* counsel's opinion, relevant to the case.

In such a situation, the problem is not resolved by merely accepting that the complainant has the responsibility to ensure his or her evidence is put before the Commission. Leaving the complainant to his or her own devices might very well prolong the hearings by a number of days. Indeed, the Commission panel would be ill-advised not to accord the complainant the necessary time needed for case preparation. Similarly the Commission panel would not be on safe ground if it were too strict as to how the complainant should lead evidence. Nor should the panel be less than generous in explaining to the complainant the objections made by other counsel to evidence which is led by other parties, including the complainant's own evidence.

Where the case to be heard by the Commission panel is of such complexity that if the complainant is not represented by counsel, the hearing will be prolonged unduly, it would be best for the complainant to be represented by counsel.

Ultimately, such representation may result in a reduction of costs for the hearing, given that there are three panel members to be paid as well as an *ad hoc* counsel.

The real issue, of course, should be the needs of the complainant for proper representation.

Picture a young unemployed fisherman, who has complained that he was improperly arrested and assaulted. He appears at a Commission hearing without counsel. He cannot afford a lawyer, and the provincial legal aid program does not extend to such hearings. Facing him are Department of Justice lawyers representing the RCMP, a well-known and experienced lawyer in private practice retained to represent the RCMP member whose conduct is in question, and the *ad hoc* counsel whose duty is to the Commission and to ensure that all the evidence is properly put before the Commission.

After giving his evidence to show he has a valid complaint, he is severely cross-examined by the Justice

counsel and the counsel for the RCMP member. Who is to protect him from excessive questioning? When the RCMP member testifies, the complainant himself will have to conduct the cross-examination that he is entitled to. The unfairness is obvious, not only to the complainant but to any objective observer.

In one of our hearings, after the Commission counsel had risen to object to what he considered harassment of the witness by the RCMP member's counsel, and had later thoroughly questioned the RCMP member on behalf of the Commission, Justice counsel suggested that the Commission counsel was biased in favour of the complainant.

Part VII confers no express power on the Commission to pay for legal aid when appropriate. The Commission has received legal advice that it has the authority to pay for such assistance on the basis that the Commission has implied powers to do whatever is necessary to carry out the statutory mandate expressly given by Parliament. However, we have been advised that the matter is not free from doubt, and that it would be preferable to have express statutory authority. Authority already exists to pay travel and living expenses of counsel for the complainant and the Force member at hearings in certain instances. (See subsection 45.45(11).) The matter has been raised with Treasury Board.

It is recommended that:

section 45.45 be amended to make it clear that the Commission may pay the legal expenses of a complainant in appropriate circumstances, subject to suitable guidelines.

Monitoring the Complaint Process

Part VII does not give the Commission express responsibility to monitor the handling of complaints under Part VII, or to ensure that the Force is not excluding from the application of Part VII complaints that should properly be dealt with under that Part.

There is no express requirement in Part VII for the RCMP to send the Commission copies of complaints made directly to the Force or made, in the first instance, to provincial authorities, as soon as these complaints are received by the RCMP.

The Commission Chairman, however, should be aware of all complaints made under Part VII so that he can properly carry out his statutory responsibility to investigate or institute hearings in the public interest. In addition, the Chairman's Annual Report to Parliament should give an accounting of how Part VII is working, and monitoring the process of all complaints is necessary for that purpose.

A provision in the *RCMP Act* requires the RCMP Commissioner to establish and maintain a record of all complaints received by the Force under Part VII, and to make available to the Commission, on request, any information contained on the record. The Commission has requested all information on the record. The Force now provides that information, but only after it has disposed of complaints. This is unsatisfactory from the Commission's viewpoint, given the Chairman's responsibility to determine which complaints should, in the public interest, be inquired into by the Commission. Despite requests that the Commission receive copies of complaints once they have been received by the RCMP, on the basis that on receipt they are part of the "record", the Force has declined to send us the requested information at that stage of the process.

It is recommended that Part VII of the Act be amended so that:

- the Force is required to send the Commission copies of all complaints made under Part VII to either the Force directly or, in the first instance, provincial authorities, as soon as reasonably possible after the Force receives such complaints;
- the Force is required to send the Commission copies of all other complaints it receives from members of the public to ensure that the Force's

classification of complaints is proper, and the Commission has the power to reclassify such complaints as complaints under Part VII;

- **the Commission is given express power to monitor the handling of all complaints made under Part VII, and is required to advise Parliament of the results of such monitoring.**

Mediation

Part VII should provide for an opportunity to settle complaints through third-party mediation in appropriate cases.

The statutory informal resolution called for in section 45.36 does not include a conflict resolution process utilizing a third party. Nor has the Commission been given the role of mediator.

Nevertheless, the reports of the Chairman or the Commission may make, and indeed have made, recommendations for the use of mediation. Some contain proposals that could lead to an agreed settlement of the complaint.

Successful mediation would be beneficial to the Force, the member and the complainant. It could avoid the confrontation and cost (in dollars and time) of reviews and hearings. Mediated solutions may also avoid the ill-feelings that can result from decisions in which parties may be determined to be winners and losers. Mediation will not resolve all complaints. But it should be available as a mechanism.

It is therefore recommended that:

Part VII be amended to enable the Commission to attempt mediation, through a mediation procedure available for complaints referred to the Commission for review, such procedure to be used when the Commission Chairman considers mediation an appropriate means of attempting to resolve the complaint.

Public Complaints and Discipline: Linkage

Two special problems require attention:

- clarification as to whether the complainant is entitled to know the discipline imposed by the Force; and
- the impact of the one-year limitation period in the disciplinary process (Part IV) on the public complaints process.

Knowing the discipline

Part VII of the *RCMP Act* is not clear as to whether the complainant is entitled to know the discipline imposed on the Force member. The report sent to the complainant is required to contain a "summary of any action that has been or will be taken with respect to resolution of the complaint." The Force maintains that to release information about the discipline imposed would be contrary to the provisions of the *Privacy Act*, although the Commission has received legal advice to the contrary.

Will the public have confidence in a system in which the police keep to themselves the action taken as a result of a justified complaint? Is not the member of the public who made the complaint entitled to know the outcome so that he or she can assess the justice of the Force's action?

One solution would be to require disclosure of the action taken by the Force but not permit the complainant to refer the complaint to the Public Complaints Commission for review because the complainant is not satisfied with the discipline imposed. In fact, the complainant might be entitled to participate as a party in any related disciplinary hearing held under Part IV of the *RCMP Act*.

The public interest requires disclosure. The complainant and the public should be able to determine whether the police have dealt properly with a Force member who has been found guilty of misconduct as a result of a

public complaint. Accountability includes making known what action has been taken as a result of wrongdoing. The proper exercise of police powers is the protection of the public. The Force and its members should not be able to use the *Privacy Act* as a shield against accountability.

It is recommended that:

Part VII be amended to make it clear that the complainant is entitled to know the discipline imposed and to participate in the hearing dealing with the review of that discipline.

The limitation period in Part IV

There is a one-year limitation period for initiating a hearing in formal disciplinary proceedings under Part IV (subsection 43(8)). The period begins to run from the time the alleged contravention of the Code of Conduct and the identity of the member concerned become known to the "appropriate officer".

This provision may preclude disciplinary measures being taken against a member after a complaint has been dealt with under the Part VII process. The Part VII process, when a hearing is instituted, is a lengthy one and a year may well elapse from the time the complaint incident became known to the point at which the Commission Chairman makes his final report.

In general, the disciplinary proceedings should await the outcome of the public complaints process. The findings of the Commission might exonerate a member or, on the other hand, might find there has been misconduct and recommend that disciplinary proceedings be taken. In the case of the latter, if the one-year limitation period had expired, a disciplinary hearing could not be instituted.

In the context of disciplinary proceedings, a one-year limitation period seems reasonable protection for Force

members. But given the linkage between Part IV and Part VII, there is an obvious problem, one that was probably not identified when the legislation was drafted. It should be resolved if Part VII is to fulfil the objectives Parliament had in mind. It seems illogical that, when the Commission finds a public complaint justified, notwithstanding the denials of the Force member involved, the Force and the member can say that it is too late to take the disciplinary action that would have been appropriate had there been no time limitation.

It is recognized, of course, that the Force and the Commission should process complaints efficiently. But a number of factors may cause or contribute to more than a year elapsing. These include the length of time between the complaint incident and the making of the complaint, the duration of the RCMP investigation and the Chairman's review, and difficulties in accommodating the convenience of those concerned in making hearing arrangements.

Subsection 43(8) should be qualified so the one-year period would be suspended from running, if the relevant matter is the subject of Part VII proceedings, until three months after the Commission Chairman has made his final report. This would allow sufficient time for the Force to consider whether, as a result of the Part VII process, disciplinary proceedings should or should not be taken against a member.

There is no limitation period for making complaints under Part VII. There should be one, for all the reasons that limitation periods are considered desirable. One year from the time the person or persons directly affected by the Force member's conduct became aware of the facts forming the basis of the complaint would seem reasonable, provided that the Commission Chairman could waive the limitation period in special circumstances. Such circumstances might include lack of knowledge of the member's conduct, and the interests of the administration of justice.

It is recommended that the *RCMP Act* be amended so that:

- the one-year limitation period contained in subsection 43(8) of Part IV of the *RCMP Act*, would be suspended from running, in respect of a matter that is the subject of Part VII proceedings, until three months after the Commission Chairman has made his final report;
- there would be a one-year limitation period with respect to the making of complaints under Part VII, subject to an overriding discretion in the Commission Chairman to waive the limitation period in special circumstances.

Availability of Information From the RCMP

Shortcomings

There are a number of shortcomings in the *Act* relating to the availability of information from the Force and Force members for the purposes of Part VII reviews, investigations, and hearings. They include:

- no requirement that the Force member whose conduct is complained of provide an explanation of the circumstances of the complaint incident, in investigations carried out by either the Force, or by the Commission Chairman;
- no requirement that the Force provide the Commission Chairman with whatever information or files he considers necessary for the purpose of conducting investigations;
- a statement made by a member in an investigation into an alleged breach of the Code of Conduct, under Part IV (Discipline), is not, by virtue of subsection 40(3), receivable in administrative proceedings under Part VII. (The corollary to this is to be found in subsection 45.45(10). That subsection provides that no statement made by a member at a Commission hearing is receivable in a Part IV disciplinary hearing of an alleged breach of the Code of Conduct);

- what constitutes "relevant material" to be forwarded by the RCMP Commissioner for Commission reviews is not determined by criteria established by the Commission. Whatever material is required by the Commission should be made available by the Force. The Force should not be under the impression that it has some kind of discretion. There must be full disclosure. In addition, the Act should make it clear that the Force's report and "relevant material" should be sent to the Commission for the Chairman's review in instances where the Chairman initiated the complaint. The provisions in Part VII create a theoretical problem in this respect (subsections 45.37(1), 45.41(2), and 45.42(1));
- the Commission, when holding hearings, exercises the powers of a board of inquiry under subsection 24(3) of the *RCMP Act*. However, the power under paragraph (d) of that subsection "to make such examination of records and such inquiries as the board deems necessary" was specifically excluded.

All five of these shortcomings should be examined carefully, and appropriate amendments made to the *RCMP Act* to enable the Commission to function effectively. It is essential that the Commission have the information it requires to review and inquire into complaints on a basis that will ensure public confidence in the complaints process, and, as a consequence, in the RCMP. The provision of this information should ensure that the Force and its members are properly accountable for police action.

The three investigations

It may be helpful to outline here, in relation to the first three matters referred to above, some background on the kind of investigations the Force may carry out once a complaint about conduct has been made under Part VII.

A complaint incident may create the need for investigations by the Force for three different purposes:

- a) possible disciplinary action under Part IV for a breach of the Force's Code of Conduct;
- b) to determine the validity of a complaint by a member of the public, under Part VII;
- c) to determine whether charges should be laid for a breach of the law (e.g., the *Criminal Code*), where (i) the circumstances surrounding the complaint indicate such a breach may have occurred and (ii) the Force is responsible (as opposed to some provincial or municipal police force that would have jurisdiction) for enforcing the law alleged to have been breached.

One may ask whether a single investigation might serve all three purposes (or two, in the absence of circumstances that could give rise to the laying of charges). Each purpose, however, requires an investigation. The question is not whether a single investigation will suffice, but to what extent is it appropriate for there to be overlap. Must a witness, whose evidence would be relevant for all three investigations, be asked for a separate statement for each, or can one statement be used in the three investigations? Is it appropriate for the three (or two) investigations to be carried out by the same investigator? What should the sequence of these investigations be?

While the facts relevant for each investigation may be the same, the purposes of the investigation are not identical, and different criteria may apply. A criminal investigation, for example, will not succeed unless there is proof beyond a reasonable doubt. In Part IV (expressly in subsection 45.12(1)) and in Part VII by implication, the test is the balance of probabilities.

Different procedures apply to each kind of investigation. For example, the rules applicable to the obtaining of evidence from Force members vary:

- in a criminal investigation, the Force member is, in practice, warned that he or she is not required to

give a statement and that, if the member does give one, it may be used against him or her;

- in a Part IV disciplinary investigation, the member is required by section 40 to give a statement, but that statement may not be used in criminal, civil or administrative proceedings (which presumably include Part VII administrative proceedings) except where there is an allegation that the statement given was false. At a formal hearing under Part IV, the Force member may be compelled to testify, as is the case with any other witness, but the evidence given by the member at the hearing is subject to the same safeguards as is a Force member's statement in a disciplinary investigation;
- in a Part VII investigation, whether by the Force or the Commission Chairman, there is no provision similar to section 40 requiring Force members to give statements. It appears that the investigating member, at least in a significant number of investigations, is giving the Force member under investigation a warning similar to that given in criminal investigations. In some instances, on being offered the option of giving a statement, the member being investigated has declined to give a statement;
- for Commission hearings, however, Force members are compellable on the same basis as in Part IV formal hearings.

There is a need for the Force to amplify policies and procedures with regard to the three kinds of investigations, and to provide members conducting such investigations with further training and assistance. As one Staff Sergeant, in reviewing an investigation of a complaint, noted in a memorandum to the Officer in Charge, Administration and Personnel, of his division:

I still have some confusion as to the procedure to be followed in these cases under investigation and I would suggest others are confused as well. I would suggest some form of flow chart for these types of matters.

The problem of self-incrimination

Force members are entitled to whatever protection is provided by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Canada Evidence Act*, and the law relating to voluntary statements.

On the other hand, the employer, the RCMP, should be entitled to an explanation from its employee, the member, when there is an allegation of misconduct. And, if the employee refuses to give an explanation, then he or she should be subject to appropriate disciplinary measures. The employee's duty is made clear for Part IV purposes in section 40. But no such statutory duty is imposed for the Part VII process. Part VII was enacted to require the police to account for their actions to an independent external review and inquiry body. To fail to account, by silence, brings the police into disrepute.

The issue of police giving statements is discussed in A. Alan Borovoy's recent (1988) book, *When Freedoms Collide*, in the context of the right against self-incrimination (at pp. 254-255):

One of the recurring grievances of police officers is that they are denied the right against self-incrimination. Usually this criticism is focused on the obligation many jurisdictions impose upon police officers to answer the questions of their superiors. Even if the questions relate to accusations of misconduct, the officers are often required to respond. Within the past few years, many working constables have been campaigning for the right not to answer such questions. In Toronto, for example, they have managed to secure a situation where they must answer but, in the context of civilian complaints, their answers may be excluded from disciplinary hearings.

Again, this invocation of the right against self-incrimination is largely overblown. Police officers are endowed with extraordinary powers for the protection of the public. Their jobs require a delicate public trust. Why can't society require that, as a condition of enjoying such public trust, police officers must provide a reasonable accounting of their behaviour? In short, cops who won't talk won't remain cops. It's one thing to jail police officers for refusing to talk. It's another thing entirely to fire them. The former would breach the right against self-incrimination. The latter would be a condition of employment.

Nor do I think there is any libertarian virtue in rendering the mandatory responses of police officers excludable as evidence at disciplinary hearings. We know of numbers of situations in which industrial employees such as auto workers and steel workers have been required, under threat of employment discipline, to reply to their superiors' questions concerning possible job-related misconduct. There is nothing in the law that would prevent such statements from being tendered in evidence at subsequent arbitration board hearings concerned with the workers' discipline or discharge. Why should police officers receive special solicitude in this respect? On the contrary, there might be an argument that, in view of the special public trust involved in their activities, police officers should be more susceptible than industrial workers to the use of their statements against them.

There is one situation, however, where police officers should be provided special

protection. In view of their particular vulnerability to allegations of a criminal nature, there is some basis to keep out of evidence any such coerced statements in the context of a criminal trial where the police officer is an accused.

The RCMP and its members should be required to account fully for their actions in respect of a complaint to which the Part VII process applies. This requires full disclosure.

It is recommended that the *RCMP Act* be amended so that:

- members of the Force, whose conduct is the subject of a complaint, are required to give an explanation of their knowledge of the complaint incident, in investigations carried out under Part VII by either the Force or the Commission Chairman (and his staff);
- the requirement to give an explanation is similar to that in section 40 with respect to Part IV proceedings. Similar safeguards to those in section 40 should apply, with one exception. A statement given for Part VII purposes should be made available for Part IV purposes. Also an equivalent exception should be made in section 40. A statement taken for Part IV purposes should be available for Part VII purposes;
- there is a requirement that the Force provide the Commission Chairman with whatever information or files he considers necessary for the purpose of conducting investigations;
- the "relevant material" to be forwarded by the RCMP Commissioner for reviews by the Commission is "relevant material" determined by the Commission Chairman. The Commission Chairman should be entitled to examine whatever Force information and files he considers appropriate to conduct a review. This recommendation would apply to all reviews, whether

- the complaint was made by a member of the public or initiated by the Commission Chairman;**
- **the Commission, when exercising the powers of a board of inquiry at hearings, is able to "make such examination of records and such inquiries as the board deems necessary", as provided for in paragraph 24(3)(d) of the RCMP Act.**

In addition, the Force should improve its policies and procedures with regard to the appropriate co ordination of criminal, disciplinary and public complaint investigations, and provide members conducting such investigations with further training and assistance.

Part VI Issues

Name of the Commission

The English version of the name given to the Commission, the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission, invites, and has indeed created, a public perception that our organization is part of the RCMP, rather than an independent body. The French version — la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada — causes no such difficulty. Many members of the public think that the Commission is a branch of the RCMP and therefore cannot provide an impartial review or inquiry. We, of course, explain to those we speak to that they should not be misled by the name. And the advertising we do emphasizes the point that we are independent. We also receive calls every day that are intended for the RCMP.

Would a change of name be warranted and, if so, what name would represent an improvement?

Notwithstanding the difficulties we are experiencing, we believe the name should remain unchanged. In the long run, the public will understand that we are separate and independent from the Force. Our public hearings will reinforce that understanding. To change names at this stage would cause confusion in the short run, cause administrative headaches and be costly.

We believe that, in the next few years, the public will recognize us for what we are — an independent and impartial organization that can be looked to for a fair review of their complaints.

When the alternate member sits

For each regular member, there may be an alternate member, who may act in place of the regular member under certain circumstances. The circumstances are the absence, incapacity or ineligibility to conduct a hearing (subsection 45.29(7)). These terms are not defined in the *RCMP Act*, and their application could be open to legal challenge where an alternate substitutes for a regular member. They are also very narrow in their scope. Also, no provision is made for vacancies.

In the case of contracting provinces and the two territories, the regular Commission member appointed for that jurisdiction is required to sit on hearings dealing with complaints arising under the contract in that province or territory. On the basis of the geographical distribution of complaints, it can be expected that approximately 40 per cent of the Commission hearings would be held in British Columbia. For the regular member from that Province to sit on all the hearings which the *Act* requires him or her to conduct, as the *Act* is now worded, is likely to prove impractical.

There should be greater flexibility in the use of alternates, and the *Act* should be amended accordingly.

It is recommended that Part VI be amended so that:

alternate members are able to substitute when
(i) there is a vacancy either at the time a hearing is instituted, or (ii) the regular member may be unavailable, in the opinion of the Commission Chairman, owing to absence, ill-health, involvement in other Commission hearings, the demands of other responsibilities, or ineligibility.

Rule-making as to work-load

The Commission may make rules respecting the apportionment of the work of the Commission among its members and the assignment of members to review complaints referred to the Commission (paragraph 45.33(c)).

This provision is in conflict with provisions in Part VII and should be repealed.

Members of the Commission, other than the Chairman and the Vice-Chairman, have no statutory authority to conduct reviews. Section 45.42 provides that reviews shall be conducted by the Commission Chairman. That function may be delegated, pursuant to subsection 45.3(3), to the Vice-Chairman. It cannot be delegated to any other Commission member.

Insofar as hearings are concerned, the Commission Chairman has the responsibility, under section 45.44, to assign Commission members to conduct hearings, subject to one qualification. Where the complaint to be inquired into concerned conduct occurring in the course of providing contracted police services to a province or municipality, the Commission member for the province in which the alleged conduct occurred shall be assigned. That member may be assigned to sit alone or with other members. This provision also applies to the two territories.

It is recommended that:

paragraph 45.33(c) of the RCMP Act be repealed.

The Making and Reception of Complaints*"Other person"*

Complaints can be made under Part VII concerning the conduct of any Force member or *other person appointed* or employed under the authority of the *RCMP Act* (subsection 45.35(1)). This would include members

of the External Review Committee and the Public Complaints Commission, who are appointed under the Act. This was obviously a drafting oversight. The provision should except appointments made under Parts II and VI of the Act, and be confined to persons appointed under Part I.

It is recommended that:

subsection 45.35(1) of the RCMP Act be amended by substituting for “other person appointed or employed under the authority of this Act” the words “other person appointed or employed under the authority of Part I of this Act”.

Where Person Affected is not the Complainant

A member of the public can make a complaint under Part VII whether or not that person “is affected by the subject-matter of the complaint”. Also, the Chairman may initiate a complaint (subsection 45.35(1) and section 45.37). Where these kinds of complaints are made, the person who appears to have been “affected” by the subject-matter of the complaint should be formally notified (if and when that person’s identity is established) that the complaint has been made and given the opportunity also to become a complainant. As a complainant, that person would be entitled to receive the reports Part VII requires to be sent to complainants and be entitled to be a party at Commission hearings.

There may be good reasons why such persons did not make a complaint initially. They may not have known about the Part VII process or they may have been afraid to use it. They may, of course, simply not wish to make a complaint. That is their choice.

It is recommended that:

Part VII be amended so that, after a complaint has been made, any person who is alleged to have been affected adversely by the conduct of a Force member, but who has not yet made a

complaint, should be (i) notified that a complaint has been made and (ii) advised he or she is entitled to become a complainant under Part VII.

Acknowledgement of Complaints

A complaint may be made orally or in writing. But the Act requires acknowledgement in writing only if there is a written complaint or if the complainant requests such an acknowledgement (subsection 45.35(2)).

While it is desirable to have complaints made in writing, all complaints should be acknowledged in writing unless the identity or address of the complainant have not been given. The complainant is entitled to have a record that his complaint has been received. The complainant, who may have telephoned the complaint from some remote community, may not have been told that "a request must be made for a written acknowledgement before one is sent".

In addition, all acknowledgements should advise the complainant about the Part VII process, including the time requirements for making reports to the complainant by the RCMP.

It is recommended that:

- **Part VII be amended so that all complainants, whose identities and addresses are known should have their complaints acknowledged in writing;**
- **all such acknowledgments contain information describing the Part VII process, including the time requirements for the making of reports.**

Review Options

After conducting a review, the Chairman has a choice of a number of procedures, such as writing a report, investigating further or instituting a hearing. The first Annual Report (pp. 92-93) identified a need for

clarification of subsection 45.42(3), which provides these *options*. In particular there is a need to clarify the process to be followed where the Chairman requests the Force to further investigate a complaint. Logically the Force should report the results of the further investigation to the Commission so that the Commission may complete its review of the complaint. The *Act* is, however, silent on this issue.

It is recommended that:

subsection 45.42(3) be amended to clarify the options available to the Commission Chairman after conducting a review.

Duplication of Investigations

The Chairman may consider it advisable in the public interest to investigate a complaint or institute a Commission hearing to inquire into it. He may do so whether or not the complaint has been investigated, reported upon or otherwise dealt with by the Force under Part VII. Such Chairman's investigations and Commission hearings lead to reports, with findings and recommendations. Where investigations and hearings of this kind are instituted, the Force is not required to investigate, report or otherwise deal with the complaint before interim reports are made by the Commission Chairman or the Commission, as the case may be.

This last-mentioned proviso enables the Force, at its discretion, to investigate concurrently with the Chairman's investigation or the Commission hearing.

There is no point in the Force making, or continuing with, an investigation under section 45.36 once a public interest investigation or hearing has been instituted by the Commission Chairman. If the RCMP were to proceed with an investigation, the Force would then prepare a report which would be sent to the complainant who could then refer it to the Commission for review, with reports as appropriate to follow. Such a

procedure would be a wasteful and confusing duplication of the public interest investigation or hearing.

The invoking of the "public interest" provision by the Chairman should bring an end to the Force's investigating role under section 45.35. The Act should make this clear.

Also, internal investigations for disciplinary purposes under Part IV should be suspended until the Part VII process is completed. This should be the case generally, and not be confined only to public interest investigations and hearings.

It is recommended that:

- **Part VII be amended so that, once the Chairman has commenced an investigation or instituted a hearing, in the public interest, any investigation the Force is conducting under Part VII into the complaint, is terminated;**
- **Part IV be amended so that, once a complaint is made under Part VII, any disciplinary proceedings taken or to be taken under Part IV, and based on the subject-matter of the complaint, be suspended until the completion of the Part VII proceedings.**

Assignment of Chairpersons to Conduct Hearings

In authorizing the Chairman to assign Commission members to conduct hearings, no provision is made for the designation of a chairperson where more than one member is assigned to conduct a hearing (section 45.44).

The Commission Chairman should be authorized to designate the chairperson in such cases. In hearings where a Commission member of a contracting province is required to sit, it could be argued that, as an extension of the principle of provincial representation on the Commission, that member should always chair the hearing, and that Part VII should so provide.

However, there may be occasions when another member assigned to a particular hearing, because of training or experience, should be designated as the chairperson.

As Part VII now stands, the Commission Chairman's practice has been to assign three members to conduct hearings and to designate the chairperson. In instances where the complaint arises out of conduct in relation to contract services, he has appointed the Commission member from the relevant jurisdiction to act as chairperson.

It is recommended that:

Part VII be amended to expressly enable the Commission Chairman to designate the chairpersons of Commission panels.

A number of recommendations have been made in this Part. It is hoped that Parliamentary convenience will permit consideration of these recommendations in the reasonably foreseeable future.

Adoption of these recommendations would, we believe, clarify and enhance the intentions Parliament had when it created the public complaints process, in enacting Parts VI and VII nearly four years ago. All these recommendations will enhance the day-to-day effectiveness of the complaints process.

Recent legislation and legislative proposals across Canada, in the provincial sphere, demonstrate that public expectations in regard to police accountability are changing. Parliament will, we are sure, recognize the need for meeting those expectations at the federal level.



CANADA

RCMP
PUBLIC
COMPLAINTS
COMMISSION

THE EVOLVING POLICY CONTEXT: THE WAY OF THE FUTURE

PART IV

CHAPTER 9

MAJOR POLICY ISSUES

For a better understanding of the legislation that establishes the Commission and the public complaints process in which the Commission is the keystone, it is helpful to examine the legislative development of the public complaints system established by the *RCMP Act* as it relates to the major policy issues involved in the external review of, and inquiry into, police action. These issues are set out below. They are followed by a few words on the legislative background, and how the policy issues have been addressed in Parts VI and VII of the *RCMP Act*.

The need for external review of, and inquiry into, police action has led to considerable legislative activity in Canada at both the federal and provincial levels, as well as in other Commonwealth countries and the United States. The major policy issues include the following:

1. Should the external agency be authorized to examine, in addition to specific allegations about the conduct of particular police officers, such matters as police policies, procedures and general attitudes, the quality of police investigations, the failure to provide police service, and the general activities of the police?
2. Should the external agency have a general monitoring role, or should its jurisdiction be exercised through the making of complaints?
3. Should the external agency be authorized to conduct investigations itself, or should investigations into complaints by the public be carried out by the police force concerned, with the external agency only reviewing the results of those investigations?
4. Should there be separate processes for dealing with discipline and complaints from the public?

If so, should both processes be subject to external review? By the same external review agency, or by separate agencies? If there are to be two separate processes, how should they be linked? Should disciplinary proceedings await the outcome of proceedings in the public complaints process?

5. Where the police force imposes the discipline, should the general public, or at least the member of the public who has complained about the conduct of a police force member, be entitled to know the discipline imposed? Should the complainant be entitled to complain to the external public complaints agency about the discipline imposed?
6. Should the external agency have authority to make binding decisions, or only recommendations? In other words, should it have an ombudsman-like role, or be more like a decision-making tribunal?

Generally, police organizations tend to favour restricting the role of the external agency so that they may retain as much control over the management of their operations as possible. The trend, on the other hand, is to give external agencies a broader role. Recent legislative developments in Quebec, British Columbia, and Ontario are evidence of that trend. These developments are discussed in Chapter 10.

These policy issues were grappled with, at the federal level, by two major inquiries and in five legislative proposals over a 12-year period. This activity culminated in the enactment by Parliament of Parts V and VI of the *RCMP Act* on March 26, 1986, when Bill C-65 was given Royal Assent.

How Our Legislation Evolved

Events that shaped and influenced the development of the federal legislation included:

- the Marin Commission recommendations in 1976;
- the McDonald Commission recommendations in 1981;
- provincial legislation, the Supreme Court of Canada decision in *Putnam and Cramer* in 1981, and federal-provincial discussions; and
- a series of federal legislative proposals (Bills C-50 and C-19 introduced in 1978, C-69 in 1981, C-13 in 1984, and C-65 in 1985).

The Marin Commission recommended a public complaint process operationally and functionally distinct from the disciplinary process. The latter was seen as adversarial and accusational in nature. The former would stress co-operation between the public and the Force and would have a remedial focus. This view of a remedial process argued for an opportunity to resolve complaints informally. The complaints process envisaged by the Marin Commission would have broad application, and would deal both with complaints about the behaviour of members and with the failure of the Force to meet public expectations. The general responsibility for investigating complaints would remain with the Force. There would be a right of appeal to a proposed Federal Police Ombudsman who could investigate, mediate, order a public hearing, recommend remedial action and publish reports. The Ombudsman would also be responsible for overall monitoring and evaluation of the complaints process and would have, for this purpose, access to all information in the possession of the Force concerning public complaints.

The McDonald Commission called for an Office of the Inspector of Police Practices instead of an Ombudsman. This Inspector would report to the Solicitor General and was considered to be a more effective

avenue for dealing with police misconduct. The Force would, for the most part, remain responsible for investigating complaints subject to an appeal to the Solicitor General. The Inspector of Police Practices would have powers of investigation and would advise the Solicitor General. The Inspector would have a monitoring and evaluation role in relation to the complaints process as a whole.

While the issue of a formal complaints process was discussed at the federal level, many provinces occupied the field. All provinces (and the territories) except Quebec and Ontario have for some time contracted with the federal government to have the RCMP provide their provincial police service and, in those provinces, nearly 200 municipalities are also policed by the RCMP, under similar contracts. Understandably, contracting provinces have considered that they have a responsibility to respond to public complaints concerning the Force's provincial and municipal policing services. The "administration of justice in the province" is a matter within provincial authority. Most contracting provinces had enacted legislation which provided for complaints about the RCMP. Alberta enacted such legislation in 1973, British Columbia in 1974, Saskatchewan in 1974, Manitoba in 1956, Nova Scotia in 1974, and New Brunswick in 1977.

There was an underlying constitutional question as to the extent, if any, to which provincial legislation could establish procedures for dealing with the disposition of complaints by the public against the RCMP, as a federal institution, including procedures related to discipline.

The constitutional question was settled by the Supreme Court of Canada in *Attorney General of Alberta v Putnam and Cramer*, [1981] 2 S.C.R. 267. The Court ruled Alberta's legislation to be constitutionally invalid.

British Columbia has recently amended its complaints legislation to exclude the RCMP. On the other hand, Alberta enacted new legislation in 1988 which specifically applies to the RCMP. In some of the other

provinces, legislation applicable to the RCMP remains on the statute books. This is a source of confusion for the public, and would be best resolved through federal-provincial discussions. The existence of such legislation demonstrates the importance of this issue to the provinces.

The Supreme Court's decision added to the impetus for federal legislation. Between 1978 and 1984, five government bills were introduced in Parliament. The proposed public complaints process was substantially reshaped, particularly from the second to the third of these bills.

How Our Legislation Addresses the Policy Issues

The major policy issues relating to external review and inquiry set out above have been addressed in Part VII of the *RCMP Act* as follows.

1. The Commission has jurisdiction to deal with complaints from the public concerning the conduct of RCMP members in the performance of their duties or functions. It appears that the Commission may, therefore, examine Force policies, procedures and general attitudes only indirectly, through a complaint dealing with conduct. A yet unresolved question is the extent to which "conduct" includes the adequacy of police investigations (as in the Marshall inquiry in Nova Scotia), and the failure to provide public services.
2. Part VII essentially creates a system to respond to complaints from the public, but the Chairman may also initiate complaints. In order to carry out that responsibility and exercise authority to commence investigations or institute hearings in the public interest, it is necessary for the Chairman to monitor conduct, to some degree, and general complaint intake.

3. The general process calls for the RCMP to investigate complaints initially. However, the Chairman of the Commission may carry out investigations and the Commission may hold hearings as a board of inquiry.
4. The legislation establishes separate processes for dealing with discipline (Part IV) and public complaints (Part VII). Different external review agencies are created for each, the External Review Committee and the Public Complaints Commission respectively. Except with respect to the use of statements made by Force members, the two processes are not expressly linked in the *RCMP Act*.
5. The legislation does not expressly state that the complainant has a right to know the discipline imposed and to ask the Commission to review it. The RCMP Commissioner is required to send a report to the complainant which must include the results of the Force's investigation and a summary of any action that has been or will be taken to resolve the complaint. A complainant who is not satisfied with the disposition of the complaint by the Force may refer it to the Commission for review.
6. In preparing reports, the Commission (and the Chairman) makes findings and recommendations. On the other hand, the Commission sits like a decision-making tribunal, holding hearings as a board of inquiry, normally in public.

The thinking behind the solutions adopted in Part VII may well have been overtaken by general developments in the field of external review, especially at the provincial level (see following pages). Much has happened since the Marin Commission reported in 1976. At some point there should be a re-examination of the application of the major policy issues to Part VII of the *RCMP Act*.

CHAPTER 10**RECENT PROVINCIAL
DEVELOPMENTS**

Quebec and British Columbia have recently enacted legislation, and Ontario and Saskatchewan have introduced bills containing new approaches to handling public complaints about the conduct of police forces under their respective jurisdictions.

These new laws reflect current public interest and expectations. Insofar as they differ from the legislation governing public complaints about the conduct of RCMP members, one may ask whether the federal legislation, which is based largely on the 1976 Marin Commission report, has been overtaken.

The British Columbia legislation came into force on July 1, 1989, and that of Quebec is expected to do so on July 1, 1990. Ontario's legislative proposals were introduced on December 20, 1989. These are outlined below. Saskatchewan's legislative proposals were introduced on July 13, 1989, but the relevant bill (Bill 92) died when the legislative session ended. It is understood that the Saskatchewan proposals have since been under review and will be reintroduced with some modifications.

We should try to learn what we can from these new legislative developments with a view to improving our own. What is required is the best legislation for ensuring that the police are properly accountable to the public for exercising the special powers with which they are entrusted. Whether the police are municipal, provincial or federal, the same principles apply. The RCMP acts as a police force at all three levels.

Major features of the Quebec complaints legislation include:

- there is a three-tier system of external review;
- complaints may be made to the Police Ethics Commissioner who has investigative powers;

- discipline in respect of complaints from the public is decided by external review bodies (Police Ethics Committees) with an appeal to the Police Ethics Tribunal;
- one-third of the members of Police Ethics Committees are police officers;
- complaints from the public are confined to transgressions of the Code of Ethics by Quebec police officers;
- the Code of Ethics is established by the Government Executive, the consequence being that it, rather than the Quebec National Assembly, determines the scope of police conduct subject to the review process.

Major features of the British Columbia legislation include:

- in the case of municipal police forces, there is a two-tier process of external review, by disciplinary tribunals (the relevant municipal police boards), and by the provincial Police Commission;
- discipline, in respect of complaints from the public, is within the jurisdiction of the external review bodies, although disciplinary action is initially proposed by the police (the disciplinary authority);
- investigation into complaints is carried out by the police;
- there is a designated complaints commissioner who is a member of the provincial Police Commission and has a general monitoring and advisory role;
- complaints from the public are confined to conduct which, if proven, would constitute a disciplinary default under a code of conduct;
- the code of conduct is established by regulation, the consequence being that it is the Executive rather than the Legislature that determines the scope of police conduct subject to the review process.

The following observations can be made concerning the Ontario bill:

- provision is made for a public complaints process that includes the imposition of discipline;
- provision is made for a separate disciplinary process which applies when misconduct is not the subject of a public complaint;
- external review bodies have jurisdiction over the imposition of discipline by way of appeal or otherwise in certain instances;
- there is a three-tier process of external review in the public complaints system with a Public Complaints Commissioner, boards of inquiries, and an appeal to the courts;
- there is a three-tier process of external review in the disciplinary system, consisting of an appeal to the appropriate municipal police service board, a further appeal to the Ontario Civilian Commission on Police Services, and a further appeal to the courts;
- the public complaints process separates complaints into those which involve possible "misconduct", and those which involve other matters. The external review process applies only to complaints alleging "misconduct". "Misconduct" means the breach of specified provisions of the proposed legislation and regulations established under it, including a code of conduct. The "code of conduct" is prescribed by the Lieutenant Governor in Council;
- the Public Complaints Commissioner has a general monitoring role in the public complaints process;
- while the police have general responsibility for investigating complaints, the Public Complaints Commissioner may, instead, conduct investigations;
- for the purposes of conducting investigations and reviews, the Public Complaints Commissioner has powers under the *Public Inquiries Act* and may examine documents and "things" at police stations;

- municipal police service boards have a role in the administration of municipal public complaints investigation bureaux;
- the Minister responsible for administration of the public complaints process (Part VI) is the Attorney General of Ontario, whereas the Minister responsible for administration of the legislation generally (apart from Part VI) is the Solicitor General of Ontario.

The common thread in these provinces is the linkage of public complaints and discipline. Over time, experience will show, for example, the benefits or disadvantages of having, in the *RCMP Act*, separate discipline and public complaints processes. Part VII of the *RCMP Act* has, after all, been in force only since September 30, 1988, and the Commission's present efforts are concentrated on making it work as well as possible. The Commission and, it is believed, the RCMP, are doing their respective best to ensure that the Part VII process works effectively to respond to individual complaints and to serve the public interest.

Part III of this Report has identified a number of outstanding issues and made suggestions for legislative change. These are issues which Parliament may be able to deal with as matters distinct from broader policy questions. They are issues that have an impact on the day-to-day ability of the Commission to respond to complaints from the public.

It is important, nevertheless, that the major policy issues be kept in mind. In the next few years, the public complaints process and the broad policies which underlie it should be evaluated in light of accumulated experience and developments elsewhere.

A FINAL WORD

As the Commission moves into its second full year of operations, serious challenges lie ahead:

- continuing to develop awareness and access programs so that Canadians will be aware of their right to make complaints under Part VII;
- managing effectively the Commission's increasing work flow so that complainants and members of the Force whose conduct is in question will have complaint matters dealt with in a timely and fair manner;
- following up on the suggestions made in the report to improve Parts VI and VII to give Canadians the benefit of a complaint process that will enhance the principle of police accountability contained in the legislation, and enable the process to function more effectively;
- responding in an appropriate way to negative reactions from the Force and its members to their initial exposure to external review.

The Force has now been subject to the Part VII public complaints process for a year and a half. The Commission has been critical, in some respects, of how the Force has been handling complaints. Members of the Force have, on occasion, been criticized for their conduct. At public hearings, where complaints are aired and the issue is the propriety of the conduct of a member of the Force, the credibility of Force members may be questioned. The Commission has publicized, though not extensively, the Part VII process so that the public may be aware of its statutory rights to external review. Some members seem to resent information programs of this kind, viewing them as detracting from their "squeaky clean" image. The Force itself has been

challenged by the Commission on the application of Part VII to the meaning of conduct. The Commission was instrumental in referring the retrospectivity issue to the Federal Court of Canada.

Understandably, there is some negative reaction. Some members have claimed the Commission is too aggressive. Some resent what they perceive to be an unnecessary intrusion into the Force's affairs. Some may feel a sense of unfairness at being "put on trial" at public hearings.

These reactions should not be surprising as the impact of Part VII is now being felt throughout the Force for the first time. Other police forces have reacted similarly to their initial experiences with external review. However, five years from now, no doubt, the Force will be taking the process for granted. It is the initial experience that is unsettling. The RCMP has a tradition and reputation of which it is justly proud. To an extent, external review may be perceived by some members as undermining that tradition and reputation.

Parliament has given the Commission a mandate, and it is the Commission's obligation to Parliament and to the public to carry out that mandate thoroughly and fairly. If it does so, the Force and its members should be satisfied. Indeed, the traditions and reputation of the RCMP will, in the long haul, be enhanced. The Force and its members should see that it is their duty, and in their interests, to co-operate with the Commission to ensure that Parliament's intentions are met. The RCMP Commissioner and the Force generally understand this, and support the external review process.

The public complaints process was not devised to complicate the law enforcement responsibilities of the Force and its members. Society needs the police. The responsibilities of, and risks that must be taken by, individual Force members, are well recognized. But the police are given special powers, and police powers are

sometimes improperly exercised. What the external review process does is to ensure that the police are properly accountable to the public for their actions.

The Commission will not be insensitive to reactions of the Force. No doubt the Commission will make mistakes. We are ready to listen, and make adjustments or changes, if appropriate.

Perhaps a small example will illustrate. The Commission put in place a modest public service radio announcement program. This had the advantages of being inexpensive, and of providing substantial coverage across the country. Because it is a voluntary public service program, radio stations have the option of broadcasting the message, modifying it, and controlling the frequency of the broadcasts. In some remote areas, perhaps because of lack of other programming, the message was broadcast with such frequency that, very naturally, Force members and their families were irritated to the point that they felt they were being victimized. The Commission regrets that this should have occurred, and is taking steps to correct the problem.

In last year's Final Word, the Commission committed itself to the major priority of tackling the problems of informing members of the public about the Commission's role and mandate, and of providing them with easy access to its services. The Chairman does not consider that the Commission met that objective in the 1989-90 year as well as it could, and it is the Commission's intention to strive harder to meet its obligations in this respect. A particular objective will be to talk, to a greater extent than thus far, with aboriginal peoples to learn if the Commission can be of assistance to them.

The Commission is also anxious to move along its work-load as smoothly and efficiently as possible. The Part VII process is a complex one, but it should ensure, if properly exercised, that complaints are thoroughly and fairly examined. Because of the number of steps

involved in the process, and the need for thoroughness, complainants and members of the Force can readily become exasperated at the time it takes to resolve complaints. The Commission and, we feel sure, the Force are dedicated to the removal of unnecessary delays. Also, if and when we have the additional workload flowing from the Federal Court decision on retrospectivity, we will endeavour to make special arrangements to cope with that contingency as efficiently as possible.

Finally, the Chairman looks forward to the opportunity of following up on the proposals contained in this Report which he believes could lead to a significant improvement in the legislation. This process, he expects, would include discussions with the Solicitor General of Canada and his officials, consultation with the RCMP and others, and a presentation to the Justice and Solicitor General Committee of the House of Commons. We should move to take the benefit of the experience we have gained in implementing Parts VI and VII. Legislative action should be sought to remove what now can be seen to be obvious shortcomings.

The Chairman is nearly half-way through his five-year appointment. When he completes his term, he would like to see the Commission functioning well, and on the road to reforms that will provide the public with a more effective complaints system.

La Commission tient beaucoup à s'acquitter de sa tâche aussi facilement et efficacement que possible. Le processus prévu par la Partie VII est complexe, mais, s'il est bien appliqué, il devrait permettre d'examiner les plaintes de façon consciencieuse et équitable. En raison du nombre d'étapes que comporte le processus et la nécessité d'agir avec minutie, le temps nécessaire au règlement des plaintes peut facilement exaspérer les plaignants et les membres visés. En outre, si la Commission voit sa charge de travail augmenter à la suite de la décision de la Cour fédérale sur la rétroactivité de la Partie VII, elle fera tout son possible pour prendre des mesures spéciales en vue de faire face à cet imprévu le plus efficacement possible.

Enfin, le président de la Commission espère pouvoir donner suite aux propositions formulées dans le précédent rapport, qui, selon lui, pourraient permettre d'améliorer considérablement la loi. Pour y arriver, il faudra, à son avis, tenir des discussions avec le Solliciteur général du Canada et les fonctionnaires de son ministère, consulter la GRC et d'autres intervenants et soumettre une présentation au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. La Commission ne devrait pas trop attendre pour agir afin de tirer profit de l'expérience acquise au moment de la mise en oeuvre des Parties VI et VII. Il serait bon qu'elle cherche une intervention législative qui élimine tout ce que l'on considère déjà comme des lacunes évidentes. Presque la moitié du mandat du Président est terminée. À sont départ, il voudrait que la Commission fonctionne bien et qu'elle se soit engagée sur la voie des réformes qui procureront au public un régime de plaintes plus efficace.

Le processus des plaintes du public n'a pas été conçu pour rendre les responsabilités de la GRC et de ses membres en matière d'application des lois plus diffuses. La société a besoin de la police. Les responsables et les risques assumés par chacun des membres de la Gendarmerie sont bien connus. Toutefois, la police est dotée de pouvoirs spéciaux, et il arrive qu'elle les exerce de façon abusive. Le processus d'examen externe fait en sorte que la police rende compte de ses actes au public.

La Commission ne restera pas insensible aux réactions de la Gendarmerie. Nul doute qu'elle pourra faire des erreurs, mais elle est prête à écouter et à apporter les ajustements ou les changements qui s'imposeront.

Voici un exemple qui illustrera notre propos. La Commission a mis sur pied un modeste programme de messages radio d'intérêt public. Cette mesure avait l'avantage de ne pas coûter cher et d'assurer une couverture considérable à l'échelle du pays. Comme il s'agit d'un service public facultatif, les postes de radio peuvent diffuser le message, le modifier et en contrôler la fréquence de diffusion. Dans certaines régions éloignées, les postes de radio ont, probablement en raison d'un manque d'autres publicités, diffusé le message tellement souvent que les membres de la GRC et leurs familles s'en sont tout naturellement irrités et trouvés brimés. La Commission regrette ce qui s'est produit et prend les mesures pour régler le problème.

Dans les remarques finales de l'an dernier, nous nous sommes fixés comme priorité d'informer le public sur le rôle et le mandat de la Commission et de lui faciliter l'accès aux services de cette dernière. Le Président ne considère pas que cet objectif a été véritablement atteint, et la Commission a l'intention d'en faire davantage pour respecter ses obligations à cet égard. Elle s'efforcera particulièrement de rencontrer plus souvent les autochtones pour déterminer si elle peut leur être utile.

considèrent comme une atteinte à leur image de marque « impecable ». La Commission s'est inscrite en faux contre la Gendarmerie pour ce qui est de l'application de la Partie VII, de la question de la rétroactivité et de la portée du mot « conduite ».

Naturellement, certains membres de la GRC ont réagi négativement. D'aucuns estiment que la Commission est trop agressive. D'autres sont contrariés par ce qu'ils considèrent être une intrusion inutile dans les affaires de la Gendarmerie. D'autres encore ont l'impression d'être injustement « traduits en justice » au moment des audiences publiques.

Il ne faut pas se surprendre de ces réactions étant donné que c'est la première fois que l'incidence de la Partie VII se fait sentir partout au sein de la GRC. Les autres forces policières ont réagi de la même manière lorsqu'elles ont fait l'expérience du processus d'examen externe pour la première fois. Toutefois, dans cinq ans d'aujourd'hui, nul doute que la Gendarmerie considérera le processus comme allant de soi. C'est l'expérience initiale qui dérange. La GRC possède une tradition et une réputation dont elle a raison d'être fière. Le processus d'examen externe peut, dans une certaine mesure, être perçu comme une démarche qui mine cette tradition et cette réputation.

Le Parlement a confié un mandat à la Commission, et cette dernière est responsable, devant le Parlement et devant les Canadiens, d'exécuter son mandat de façon consciencieuse et équitable. La Gendarmerie et ses membres devraient être contents de voir la Commission réussir car, à la longue, ce sont ses traditions et sa réputation qui en seront améliorées. La Gendarmerie et ses membres devraient se rendre compte qu'il est de leur devoir et qu'il y va de leur intérêt de collaborer avec la Commission pour s'assurer qu'elle donne suite aux intentions du Parlement. Le Commissaire et la Gendarmerie comprennent généralement le principe et appuient le processus d'examen externe.

REMARQUES FINALES

À l'horizon de sa deuxième année d'existence, la Commission doit faire face à des défis de taille, notamment :

- continuer à élaborer des programmes d'information et de sensibilisation de manière à ce que les Canadiens soient au courant de leur droit de se plaindre en vertu de la Partie VII;

- gérer efficacement sa charge de travail croissante de manière que les plaignants et les membres visés par les plaintes voient les plaintes se régler de façon opportune et équitable;

- donner suite aux propositions du présent rapport qui visent l'amélioration des Parties VI et VII de sorte que les Canadiens aient accès à un processus de plaintes qui mette l'accent sur le principe de la responsabilité policière prévu par la loi et qui fonctionne plus efficacement;

- répondre de façon pertinente aux réactions négatives que l'expérience initiale du processus d'examen externe a provoquées chez la GRC et ses membres.

La Gendarmerie est maintenant assujettie au processus de plainte prévu par la Partie VII depuis un an et demi. À certains égards, la Commission a critiqué la façon dont la Gendarmerie a traité les plaintes. Occasionnellement, la conduite des membres de la Gendarmerie a été condamnée. Il se peut que la crédibilité des membres de la GRC soit mise en doute aux audiences publiques parce que celles-ci ont pour objet de permettre au public de se plaindre et de déterminer si un membre de la Gendarmerie est coupable d'inconduite. La Commission a mené des campagnes d'information restreintes au sujet du processus prévu par la Partie VII pour que le public prenne conscience de son droit légal à l'examen externe. Ces campagnes semblent déplaître à certains membres de la Gendarmerie qui les

plus vastes. Elles ont une influence sur la capacité quotidienne de la Commission de répondre aux plaintes du public.

Il importe néanmoins de garder à l'esprit les grandes questions de principe. Au cours des prochaines années, la procédure de règlement des plaintes du public et les grandes politiques qui la sous-tendent devraient être évaluées à la lumière de l'expérience acquise ici et des changements survenus ailleurs.

le Commissaire aux plaintes du public joue un rôle général de surveillance dans le processus applicable aux plaintes du public;

si la police assume la responsabilité générale des enquêtes sur les plaintes, le Commissaire aux plaintes du public peut, de son côté, mener des enquêtes;

aux fins des enquêtes et des examens, le Commissaire aux plaintes du public possède les pouvoirs que lui confère la Loi sur les enquêtes publiques et il peut examiner divers documents dans les postes de police;

- les commissions municipales de police ont un rôle à jouer dans l'administration des bureaux municipaux d'enquête sur les plaintes du public;

- le Ministre responsable de l'administration de la procédure applicable aux plaintes du public (l'art. VII) est le Procureur général de l'Ontario, tandis que le ministre chargé de l'administration des dispositions législatives en général (autres que de la Partie VII) est le Solliciteur général de cette province.

Le dénominateur commun dans ces provinces est le lien entre les plaintes du public et la discipline. Avec le temps, l'expérience montrera, par exemple, les avan-
tages et les inconvénients qu'il y a à prévoir, dans la Loi sur la GRC, des processus distincts pour ces deux domaines. Après tout, la Partie VII de la Loi sur la GRC n'est en vigueur que depuis le 30 septembre 1988, et, actuellement, la Commission cherche surtout à fonctionner aussi bien que possible. La Commission et, croit-on, la GRC font de leur mieux pour que le processus de la Partie VII fonctionne de façon à répondre aux plaintes des particuliers et à servir l'intérêt public.

Dans la Partie III du présent rapport, on a relevé un certain nombre de questions à régler et présente des propositions en vue de changements d'ordre législatif. Ce sont des questions que le Parlement pourra peut-être régler distinctement des questions d'orientation

- le code de déontologie est établi par règlement, ce qui fait que c'est l'exécutif plutôt que le Parlement de la Colombie-Britannique qui détermine dans quelle mesure la conduite de la police est soumise au processus d'examen.

Au sujet du projet de loi de l'Ontario, on peut faire les observations suivantes :

- le projet de loi prévoit une procédure de règlement des plaintes du public qui comprend l'imposition de mesures disciplinaires;

- il est prévu qu'une procédure disciplinaire distincte s'applique lorsque l'inconduite ne fait pas l'objet d'une plainte du public;

- des organismes d'examen externes ont compétence pour l'imposition de mesures disciplinaires par voie d'appel ou autrement dans certains cas;

- le système applicable aux plaintes du public comporte un processus d'examen externe à trois niveaux : à savoir, un Commissaire aux plaintes du public, des commissions d'enquête et un appel devant les tribunaux;

- le système disciplinaire comporte un processus d'examen externe à trois niveaux : un appel devant la commission municipale de police compétente, un appel devant la Commission civile des services de la police de l'Ontario et un autre appel devant les tribunaux;

- la procédure de règlement des plaintes du public distingue les plaintes qui concernent des cas « d'inconduite » possibles des plaintes se rapportant à d'autres questions. Le processus d'examen externe ne s'applique qu'aux plaintes alléguant des actes « d'inconduite ». Par « inconduite », on entend la violation de dispositions précises de la proposition législative et de ses règlements d'application, y compris un Code de déontologie. Le « Code de déontologie » est prescrit par le lieutenant-gouverneur en conseil;

- des plaintes peuvent être présentées au commissaire de l'éthique de la police, lequel est doté de pouvoirs d'enquête;

- les mesures disciplinaires imposées à la suite des plaintes du public sont décidées par des organismes externes d'examen (comités d'éthique de la police), avec appel devant un tribunal de l'éthique de la police;

- un tiers des membres des comités d'éthique de la police sont des agents de police;

- les plaintes du public se limitent aux infractions au Code de déontologie des agents de police du Québec; le Code de déontologie est établi par l'exécutif, ce qui veut dire que c'est lui, plutôt que l'Assemblée nationale du Québec qui détermine dans quelle mesure la conduite de la police est soumise au processus d'examen.

Au nombre des principales caractéristiques de la loi de la Colombie-Britannique figurent les suivantes :

- dans le cas des services de police municipaux, il existe un processus d'examen externe à deux niveaux, appliqué par des tribunaux disciplinaires (les conseils de police municipaux compétents) et par la Commission provinciale de police;
- lorsqu'il y a plainte du public, la discipline relève des organismes d'examen externe, bien que les mesures disciplinaires soient d'abord proposées par la police (l'autorité en la matière);
- les enquêtes sur les plaintes sont menées par la police;

- il existe un commissaire désigné aux plaintes qui est un membre de la Commission provinciale de police et exerce un rôle général de surveillance et de consultation;

- les plaintes du public se limitent aux conduites qui, si elles sont jugées répréhensibles, constituent une infraction à un code de déontologie;

- il existe un système d'examen externe à trois niveaux;

Au nombre des principales caractéristiques de la loi du Québec figurent les suivantes :

Nous devons tenter d'en savoir autant que possible sur ces nouveaux textes en vue d'améliorer le nôtre. Ce qu'il faut, c'est la meilleure loi pour faire en sorte que la police rende des comptes au public dans l'exercice des pouvoirs spéciaux dont elle est investie. Qu'il s'agisse d'un service de police municipal, provincial ou fédéral, les mêmes principes s'appliquent. La GRC fait fonction de service de police aux trois échelons.

présentées de nouveau, avec des modifications. depuis été soumises à un examen et qu'elles seront la législation. On croit savoir que ces propositions ont juillet 1989, mais le projet de loi (92) a expiré à la fin de latives de la Saskatchewan ont été déposées le 13 Elles sont résumées ci-dessous. Les propositions légis- l'Ontario ont été présentées le 20 décembre 1989. le 1^{er} juillet 1990. Les propositions législatives de le 1^{er} juillet 1989, et celle du Québec doit prendre effet La loi de la Colombie-Britannique est entrée en vigueur

de la Commission Martin, a été dépassée. si la loi fédérale, fondée en grande partie sur le rapport conduite des membres de la GRC, on peut se demander la loi régissant les plaintes du public au sujet de la actuels du public. Dans la mesure où elles diffèrent de Ces nouvelles lois reflètent les attentes et les intérêts compétence respective.

Le Québec et la Colombie-Britannique ont récemment adopté des lois; l'Ontario et la Saskatchewan ont déposé des projets de loi contenant de nouvelles appro- ches pour le traitement des plaintes au sujet de la conduite des services de police ressortissant à leur

CHAPITRE 10 ÉVÉNEMENTS RÉCENTS DANS LES PROVINCES

6. Dans les rapports qu'elle prépare, la Commission (et le Président) formule des conclusions et des recommandations. Par ailleurs, la Commission siège comme un tribunal administratif, tenant des audiences comme une commission d'enquête, normalement en public.

L'idée qui a présidé aux solutions adoptées dans la Partie VII a peut-être été dépassée par les événements dans le domaine de l'examen par un organisme externe, en particulier à l'échelon provincial (voir pages suivantes). Bien des choses se sont passées depuis le rapport de la Commission Martin, en 1976. À un moment donné, il faudrait réexaminer l'application des grandes questions de principe à la Partie VII de la Loi sur la GRC.

« conduite » englobe la pertinence des enquêtes de la police (comme dans l'enquête sur l'affaire Marshall en Nouvelle-Écosse) et le défaut de fournir des services au public.

2. La Partie VII crée essentiellement un système pour répondre aux plaintes du public, mais le Président peut également porter plainte. Afin de s'acquitter de cette responsabilité et d'exercer son pouvoir d'instituer des enquêtes ou de convoquer des audiences dans l'intérêt public, il faut que le Président contrôle la conduite des membres de la GRC, jusqu'à un certain point, et se tienne au courant de la teneur générale des plaintes.

3. Selon le processus général, c'est d'abord la GRC qui enquête sur les plaintes. Toutefois, le Président ou la Commission peut enquêter et cette dernière peut tenir des audiences à titre de commission d'enquête.

4. La loi crée des procédures distinctes concernant la discipline (Partie IV) et les plaintes du public (Partie VII). Des organismes externes d'examen distincts ont été créés pour chaque cas, soit le Comité externe d'examen et la Commission des plaintes du public contre la GRC respectivement. Sauf pour ce qui est de l'utilisation des déclarations faites par les membres de la Gendarmerie, les deux procédures ne sont pas explicitement liées dans la *Loi sur la GRC*.

5. La loi ne dit pas explicitement que le plaignant a le droit de connaître les mesures disciplinaires imposées et de demander à la Commission de les examiner. Le commissaire de la GRC est tenu de transmettre au plaignant un rapport où figurent les résultats de l'enquête de la Gendarmerie et un résumé des mesures qui ont été ou qui seront prises pour régler la plainte. Le plaignant insatisfait de la décision peut renvoyer sa plainte devant la Commission pour examen.

règlement des plaintes du public contre la GRC, en qualité d'organisme fédéral, y compris des procédures relatives à la discipline.

La question constitutionnelle fondamentale a été réglée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Pro-cureur général de l'Alberta c. Pithum et Craner*, (1981) 2 S.C.R. 267. La Cour a déclaré inconstitutionnelle la loi de l'Alberta.

La Colombie-Britannique a récemment modifié sa loi sur les plaintes pour exclure la GRC. L'Alberta a par ailleurs adopté, en 1988, une nouvelle loi qui s'applique précisément à la GRC. Dans certaines autres provinces, les lois applicables à la GRC en sont encore à l'état de projet. Il s'agit d'une source de confusion qu'il conviendrait d'éliminer grâce à des discussions fédérales-provinciales. L'existence de telles lois montre l'importance de cette question pour les provinces.

La décision de la Cour suprême a ajouté à la nécessité d'une loi fédérale. Entre 1978 et 1984, cinq projets de loi gouvernementaux ont été présentés au Parlement. Le processus proposé pour le règlement des plaintes du public a été considérablement remanié, en particulier entre le deuxième et le troisième projet de loi.

Comment notre loi aborde les questions de principe

Les grandes questions de principe exposées ci-dessus en ce qui concerne l'examen et l'enquête par un organisme externe ont été abordées dans la Partie VII de la Loi sur la GRC comme suit :

1. La Commission est compétente pour régler les plaintes du public au sujet de la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions. Il semble donc qu'elle ne puisse examiner les politiques, les procédures et les attitudes générales de la Gendarmerie qu'indirectement, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'une plainte sur la conduite d'un membre. Il reste à déterminer la mesure dans laquelle la

L'ombudsman aurait également été chargé de la surveillance générale et de l'évaluation du processus des plaintes et, à cette fin, il aurait eu accès à tous les renseignements de la GRC au sujet des plaintes du public.

La Commission McDonald recommandait d'établir un Bureau de l'inspecteur des pratiques de la police, au lieu de créer un poste d'ombudsman. L'inspecteur aurait relevé du Solliciteur général et aurait été considéré comme une voie plus efficace pour s'occuper des cas d'inconduite de la police. La Gendarmerie aurait conservé, en grande partie, la responsabilité des enquêtes sur les plaintes, sous réserve des appels interjetés auprès du Solliciteur général. L'inspecteur des pratiques de la police aurait eu des pouvoirs d'enquête et aurait conseillé le Solliciteur général. Il aurait joué un rôle de contrôle et d'évaluation relativement à la procédure de règlement des plaintes.

Pendant que le gouvernement fédéral discutait de cette procédure, nombre de provinces étaient déjà passées à l'action. Toutes, sauf le Québec et l'Ontario, sont, depuis quelque temps déjà, signataires d'ententes avec le gouvernement fédéral pour l'obtention de services provinciaux de police de la GRC. Dans ces provinces, près de 200 municipalités sont également surveillées par la GRC en vertu de contrats semblables. On peut comprendre que les provinces contractantes se croient chargées de répondre aux plaintes du public au sujet des services de police provinciaux et municipaux assurés par la Gendarmerie. En effet, l'*administration de la justice dans la province* relève de l'autorité provinciale. La plupart des provinces contractantes ont adopté des lois concernant les plaintes contre la GRC. L'Alberta l'a fait en 1973, la Colombie-Britannique en 1974, la Saskatchewan en 1974, le Manitoba en 1956, la Nouvelle-Écosse en 1974 et le Nouveau-Brunswick en 1977.

Ces interventions ont soulevé une question constitutionnelle, à savoir dans quelle mesure, le cas échéant, une loi provinciale pouvait prévoir des procédures de

par le Parlement des Parties V et VI de la Loi sur la GRC le 26 mars 1986, jour où le projet de loi C-65 a reçu l'assentiment royal.

La façon dont le contexte législatif a évolué

Parmi les événements qui ont façonné et influencé l'élaboration de la législation fédérale, citons :

- les recommandations de la Commission Martin, en 1976;
- les recommandations de la Commission McDonald, en 1981;
- les lois provinciales, la décision de la Cour suprême du Canada dans *Putnam et Cramner*, en 1981, et les discussions fédérales-provinciales; et
- une série de propositions législatives fédérales (projets de loi C-50 et C-19 déposés en 1978, C-69 en 1981, C-13 en 1984 et C-65 en 1985).

La Commission Martin a recommandé l'adoption d'une procédure de règlement des plaintes du public qui serait opérationnellement et fonctionnellement distincte de la procédure disciplinaire. La seconde était considérée comme un processus contradictoire et accusatoire. La première mettrait l'accent sur la collaboration entre le public et la Gendarmerie et aurait pour objet de réparer les torts. En optant pour un processus correctif, on se laissait la possibilité de régler les plaintes à l'amiable. Le processus envisagé par la Commission Martin aurait eu un vaste champ d'application et aurait permis de traiter tant les plaintes sur le comportement des membres que le défaut de la Gendarmerie de répondre aux attentes du public. La Gendarmerie aurait continué d'assumer la responsabilité générale des enquêtes sur les plaintes. Il aurait été possible de faire appel auprès d'un éventuel ombudsman de la police fédérale, lequel aurait pu enquêter, assurer la médiation, convoquer des audiences publiques, recommander des mesures correctives et publier des rapports.

4. Devrait-il exister des procédures distinctes pour régler les questions de discipline et les plaintes du public? Dans l'affirmative, les deux procédures devraient-elles être soumises à un examen externe? Par le même organisme externe, ou par des organismes distincts? S'il faut établir deux procédures distinctes, quel lien devrait-il y avoir entre elles? Avant de prendre des mesures disciplinaires, devrait-on attendre de connaître les résultats de la procédure applicable aux plaintes du public?

5. Lorsque c'est le service de police qui impose les mesures disciplinaires, le grand public, ou du moins le particulier qui a porté plainte contre la conduite d'un membre de la police, devrait-il avoir le droit de connaître les mesures prises? Le plaignant devrait-il avoir le droit de se plaindre des mesures disciplinaires auprès de l'organisme d'examen externe des plaintes du public?

6. L'organisme externe devrait-il être habilité à prendre des décisions exécutoires ou seulement à faire des recommandations? En d'autres termes, devrait-il avoir un rôle semblable à celui d'un ombudsman ou ressembler davantage à un tribunal administratif?

D'une manière générale, les organismes policiers ont tendance à vouloir restreindre le rôle de l'organisme d'examen externe afin de conserver le plus de contrôle possible sur la gestion de leurs opérations. Par ailleurs, la tendance consiste à donner aux organismes d'examen externe un rôle plus large. L'évolution législative récente au Québec, en Colombie-Britannique et en Ontario témoigne de cette tendance. Il en est discuté dans le chapitre 10.

Sur une période de 12 ans, le gouvernement fédéral a jonglé avec ces questions de principe dans deux grandes commissions d'enquête et dans cinq propositions législatives. Cette activité a culminé dans l'adoption

CHAPITRE 9
GRANDES QUESTIONS
DE PRINCIPES

Pour mieux comprendre la loi qui crée la Commission et la procédure de règlement des plaintes du public dont la Commission est la base, il est utile d'examiner l'évolution législative du système de règlement des plaintes établi par la *Loi sur la GRC* par rapport aux grandes questions de principe qui se posent au sujet des examens externes et des enquêtes sur les actes de la police. Ces grandes questions de principe sont exposées ci-dessous. Suivent quelques mots sur le contexte législatif et la façon dont les questions de principe ont été traitées dans les Parties VI et VII de la *Loi sur la GRC*.

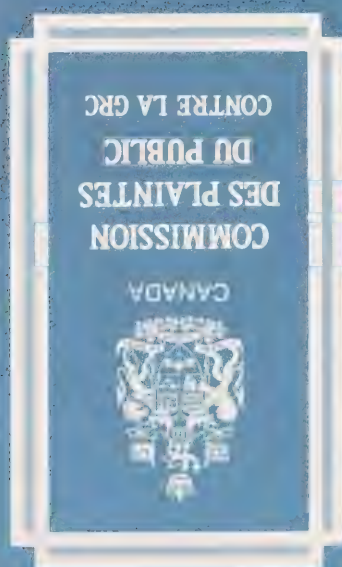
La nécessité de faire des examens externes et des enquêtes sur les actes de la police a entraîné une activité législative considérable au Canada, tant à l'échelon fédéral que provincial, ainsi que dans d'autres pays du Commonwealth et aux États-Unis. Les grandes questions de principe comprennent :

1. L'organisme externe devrait-il être autorisé à examiner, outre des allégations précises sur la conduite de certains policiers, des questions comme les politiques, les procédures et les attitudes en général, la qualité des enquêtes de la police, le défaut de fournir des services et les activités générales de la police?

2. L'organisme externe devrait-il jouer un rôle général de surveillance ou exercer son autorité en déposant des plaintes?

3. L'organisme externe devrait-il être autorisé à mener des enquêtes lui-même ou les enquêtes sur les plaintes du public devraient-elles être conduites par le service de police concerné, l'organisme externe se bornant à en examiner les résultats?

L'ÉVOLUTION DU
CONTEXTE
POLITIQUE :
LA VOIE DE
L'AVENIR
PARTIE IV



Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée pour permettre explicitement au président de la Commission de désigner les présidents d'audience.

Un certain nombre de recommandations ont été faites dans la présente Partie. Nous espérons que le Parlement sera en mesure de les examiner dans un avenir relativement proche.

Leur adoption permettrait, selon nous, de clarifier et de préciser l'intention qu'avait le Parlement lorsqu'il a créé la procédure applicable aux plaintes du public, en promulguant les Parties VI et VII, il y a près de quatre ans. Toutes ces recommandations rendront plus efficace la gestion quotidienne des plaintes.

Des propositions et des textes récents d'ordre législatif au Canada, dans le domaine provincial, montrent que les attentes du public à l'égard de la responsabilité de la police changent. Le Parlement reconnaîtra, nous en sommes sûrs, le besoin de répondre à ces attentes au niveau fédéral.

Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée de façon que, lorsque le Président a commencé une enquête ou convoqué une audience, dans l'intérêt public, toute enquête conduite par la Gendarmerie en vertu de la Partie VII sur une plainte prenne fin;

la Partie IV soit modifiée de façon que, lorsqu'une plainte est déposée en vertu de la Partie VII, toute procédure disciplinaire mise en oeuvre ou à mettre en oeuvre en vertu de la Partie IV et portant sur l'objet de la plainte soit suspendue jusqu'à la fin de la procédure de la Partie VII.

Désignation des présidents d'audience

Si elle autorise le Président à désigner les membres de la Commission qui tiennent les audiences, la Loi ne prévoit pas le mode de désignation d'un président lorsque plusieurs membres sont appelés à en tenir une. (article 45.44.)

Le président de la Commission devrait être autorisé à désigner le président d'audience en pareil cas. Quant aux audiences où le membre de la Commission représentait une province contractante doit siéger, on pourrait prétendre que, conformément au principe d'une représentation provinciale au sein de la Commission, ce membre devrait toujours les présider, ce que la Partie VII devrait prévoir. Toutefois, dans d'autres cas, un autre membre désigné pour tenir une audience devrait, en raison de sa formation ou de son expérience, être désigné pour la présider.

La Partie VII étant ce qu'elle est maintenant, le président de la Commission a pour règle de désigner trois membres pour tenir les audiences et de désigner le président d'audience. Lorsque la plainte porte sur la conduite d'un membre relativement à des services à contrat dans une province, il nomme le représentant de celle-ci à la Commission.

audience de la Commission à cette fin. Il peut le faire, rapport sur la plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard en vertu de la Partie VII. Ces enquêtes du Président et ces audiences de la Commission donnent lieu à des rapports, avec conclusions et recommandations. En cas d'enquête ou audience de ce genre, la Gendarmerie n'est pas tenue d'enquêter ou de produire un rapport sur la plainte, ou de prendre quelque autre mesure à cet égard, avant que des rapports inter-maires n'aient été transmis par le Président de la Commission ou la Commission, selon le cas.

Cette dernière disposition permet à la Gendarmerie, à son gré, d'enquêter en même temps que le Président mène une enquête ou que la Commission tient une audience.

Cela ne sert pas à grand-chose que la Gendarmerie mène ou poursuive une enquête en vertu de l'article 45.36 lorsqu'une enquête ou une audience d'intérêt public a été demandée par le Président de la Commission. Si la GRC agissait ainsi, elle rédigerait alors un rapport, envoyé ensuite au plaignant, lequel pourrait le renvoyer à la Commission pour un examen, qui serait suivi de rapports. Une telle procédure constituerait un double emploi coûteux et une source de confusion par rapport à l'enquête ou à l'audience d'intérêt public.

Le recours à la disposition sur l'« intérêt public » par le Président devrait mettre fin au rôle d'enquêteur de la Gendarmerie en vertu de l'article 45.35. C'est ce que la Loi devrait indiquer clairement.

De plus, les enquêtes internes à des fins disciplinaires en vertu de la Partie IV devraient être suspendues jusqu'à ce que la procédure de la Partie VII ait pris fin. Cette règle devrait être générale et ne pas s'appliquer uniquement aux enquêtes et aux audiences d'intérêt public.

De plus, il faudrait toujours, dans ces documents, informer le plaignant de l'existence de la procédure de la Partie VII, y compris des délais imposés à la GRC pour la remise des rapports.

Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée de façon qu'il soit accusé réception par écrit des plaintes de tous les plaignants dont l'identité et l'adresse sont connues;

tous ces accusés de réception contiennent des renseignements sur la procédure de la Partie VII, y compris les délais pour la remise des rapports.

Options possibles après l'examen

Après avoir effectué un examen, le Président a le choix entre un certain nombre de procédures, comme la rédaction d'un rapport, la poursuite de l'enquête ou la convocation d'une audience. Le premier rapport annuel (p. 104-105) indiquait la nécessité d'éclaircissements au sujet du paragraphe 45.42(3), qui prévoit ces options. En particulier, il est nécessaire de clarifier la procédure à suivre lorsque le Président demande à la Gendarmerie de poursuivre l'enquête sur une plainte. Logiquement, la Gendarmerie devrait rendre compte des résultats de la nouvelle enquête à la Commission pour que celle-ci puisse terminer l'examen de la plainte. Toutefois, la Loi est muette sur ce point.

Il est recommandé que :

le paragraphe 45.42(3) soit modifié afin de clarifier les options qui s'offrent au président de la Commission après qu'il a effectué l'examen.

Duplication d'enquêtes

Le Président peut, s'il estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte, enquêter sur une plainte ou convoquer une

le Président peut faire de même. (paragraphe 45.35(1) et article 45.37.) Lorsque ce type de plainte est déposée, la personne qui semble avoir subi un « préjudice » devrait être officiellement avertie (pourvu que l'identité de cette personne soit établie) qu'une plainte a été déposée et savoir également qu'elle peut être reconnue comme plaignant. À ce titre, cette personne aurait le droit de recevoir les rapports qui, selon la Partie VII, doivent être transmis aux plaignants et être autorisée à être partie aux audiences.

Cette personne pouvait avoir de bonnes raisons de ne pas porter plainte. Peut-être ignorait-elle l'existence de la procédure de la Partie VII ou craignait-elle d'y recourir. Peut-être préférait-elle tout simplement s'en dispenser. C'est à elle de choisir.

Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée de sorte que, après le dépôt d'une plainte, toute personne qui est présumée avoir subi un préjudice du fait de la conduite d'un membre de la Gendarmerie, mais qui n'a pas porté plainte, devrait (i) être avertie qu'une plainte a été déposée et (ii) être informée qu'elle a le droit d'être un plaignant en vertu de la Partie VII.

Accusé de réception des plaintes

Une plainte peut être faite de vive voix ou par écrit. Toutefois, la Loi exige qu'il en soit accusé réception uniquement si elle a été faite par écrit ou si le plaignant le demande. (paragraphe 45.35(2))

S'il est souhaitable que les plaintes soient faites par écrit, on devrait toujours en accuser réception de la même manière à moins que l'identité ou l'adresse n'ait pas été indiquée. Le plaignant a le droit d'obtenir un avis indiquant que sa plainte a été reçue. Si, habitant une communauté éloignée, il a fait part de sa plainte par téléphone, on ne lui a peut-être pas dit qu'il faut demander un accusé de réception écrit pour en recevoir un ».

restriction. Lorsqu'il s'agit d'une plainte portant sur la conduite d'un membre dans le cadre de la fourniture de services de police à contrat dans une province ou une municipalité, le membre de la Commission représentant la province où la cause de la plainte a pris naissance doit être désigné. Il tient l'audience, seul ou avec d'autres membres de la Commission. Cette disposition s'applique également aux deux territoires.

Il est recommandé que :

l'alinéa 45.33 c) de la Loi sur la GRC soit abrogé.

Le dépôt et la réception des plaintes

« Autre personne »

Des plaintes peuvent être déposées en vertu de la Partie VII au sujet de la conduite d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la Loi sur la GRC (paragraphe 45.35(1)). Cette expression comprend les membres du Comité externe d'examen et de la Commission des plaintes du public, qui sont nommés en vertu de la Loi. Il s'agit manifestement d'une erreur du rédacteur. Cette disposition ne devrait pas toucher les personnes nommées en vertu des Parties II et VI de la Loi, mais uniquement celles qui le sont en vertu de la Partie I.

Il est recommandé que :

le paragraphe 45.35(1) de la Loi sur la GRC soit modifié par le remplacement des mots « autre personne nommée ou employée sous le régime de cette Loi » par « autre personne nommée ou employée sous le régime de la Partie I de cette Loi ».

Lorsque la personne qui subit un préjudice n'est pas le plaignant

Un particulier peut porter plainte en vertu de la Partie VII, qu'il « en ait ou non subi un préjudice ». De plus,

géographique des plaintes, on peut s'attendre à ce que 40 p. 100 environ des audiences de la Commission se tiennent en Colombie-Britannique. Pour le membre régulier de cette province, il est probablement peu réaliste de tenir toutes les audiences que la loi, dans sa formulation actuelle, l'oblige à tenir.

Il faudrait plus de souplesse dans le recours aux suppléants, et il faudrait modifier la loi en conséquence.

Il est recommandé que la Partie VI soit modifiée de façon que :

le suppléant puisse remplacer le membre régulier lorsque (i) il existe un poste vacant au moment de l'audience ou (ii) le membre régulier ne peut être présent, de l'avis du président de la Commission, en cas d'absence, de maladie, de participation à d'autres audiences, d'autres obligations ou d'inéligibilité.

Établissement de règles concernant la charge de travail

La Commission peut établir des règles concernant la répartition de ses travaux entre ses membres et la désignation de ces derniers pour examiner les plaintes dont est saisie la Commission (alinéa 45.33 c)).

Cette disposition contredit des dispositions de la Partie VII et devrait être abrogée.

Les membres de la Commission autres que le président et le vice-président n'ont aucun pouvoir en vertu de la Loi pour effectuer un examen. L'article 45.42 prévoit que c'est le Président qui examine les plaintes. Cette fonction peut être confiée, selon le paragraphe 45.3(3), au vice-président. Elle ne peut l'être à aucun autre membre de la Commission.

En ce qui concerne les audiences, le président de la Commission assume la responsabilité, en vertu de l'article 45.44, de désigner le ou les membres de la Commission qui tiendront l'audience, avec une

ne peut donc pas effectuer un examen ou mener une enquête en toute impartialité. Bien sûr, nous expliquons de quoi il s'agit à ceux qui s'adressent à nous afin qu'ils ne soient pas trompés par cette désignation. Notre publicité met l'accent sur notre indépendance. Chaque jour, nous recevons des appels destinés à la GRC.

Un changement de nom serait-il justifié et, dans l'affirmative, quelle est la désignation qui conviendrait le mieux?

Indépendamment des difficultés que nous connaissons, nous pensons qu'il faudrait conserver notre nom. À la longue, le public comprendra que nous formons un organisme distinct et indépendant de la Gendarmerie. Nos audiences publiques renforceront cette impression. À ce stade, un changement de nom causerait de la confusion à court terme, susciterait des problèmes d'ordre administratif et serait coûteux.

Nous croyons que, d'ici quelques années, le public nous prendra pour ce que nous sommes — un organisme indépendant et impartial auquel il peut recourir pour un examen équitable de ses plaintes.

Quand le suppléant siège-t-il?

Pour chaque membre régulier, il peut y avoir un suppléant, qui peut le remplacer dans certaines circonstances, c'est-à-dire en cas d'absence ou d'empêchement (paragraphe 45.29(7)). Ces termes ne sont pas définis dans la *Loi sur la GRC* et leur application pourrait donner lieu à des contestations judiciaires lorsqu'un suppléant remplace un membre régulier. Leur champ d'application est également très étroit. De plus, rien n'est prévu en cas de vacance d'un poste.

Dans le cas d'une province contractante (et de l'un des deux territoires), le membre régulier de la Commission nommé pour la représenter doit tenir les audiences sur des plaintes relatives aux services à contrats dans la province ou le territoire. Selon la répartition

il soit obligatoire pour la Gendarmerie de fournir au président de la Commission tous les renseignements ou dossiers qu'il juge nécessaires pour ses enquêtes;

le « document pertinent » que doit transmettre le commissaire de la GRC pour examen à la Commission soit jugé « document pertinent » par le président de la Commission. Celui-ci devrait être habilité à examiner tous les renseignements et dossiers de la Gendarmerie qu'il estime nécessaires pour effectuer un examen. Cette recommandation s'appliquerait à tous les examens, que la plainte soit déposée par un particulier ou par le Président;

la Commission, lorsqu'elle exerce les pouvoirs d'une commission d'enquête aux audiences, soit en mesure de « procéder à l'examen de dossiers ou registres ou aux enquêtes qu'elle juge nécessaires », conformément à l'alinéa 24(3)d) de la *Loi sur la GRC*.

De plus, la Gendarmerie devrait améliorer ses politiques et ses procédures afin d'assurer une bonne coordination des enquêtes criminelles et des enquêtes sur les manquements à la discipline et les plaintes du public, et donner aux membres chargés de ces enquêtes plus de formation et d'aide.

Questions relatives à la Partie VI

Désignation de la Commission

La désignation anglaise de la Commission, the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission, fait penser, et c'est effectivement ce qui se produit, que notre organisme fait partie de la GRC, et non pas qu'il est un organisme indépendant. Le nom français — la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada — ne présente pas de difficultés de cet ordre. Bien des gens pensent que la Commission est une division de la GRC et qu'elle

son congédiement. Pourquoi les policiers bénéficieraient-ils d'une sollicitude spéciale à cet égard? Au contraire, on peut prétendre que, étant donné le mandat public particulier que comporte leurs activités, les policiers devraient être, plus que les travailleurs industriels, susceptibles de voir leurs déclarations être utilisées contre eux.

Il existe toutefois une situation où les policiers devraient jouir d'une garantie spéciale. Étant donné leur vulnérabilité particulière à l'égard des allégations de nature criminelle, il existe des raisons de refuser comme preuves des déclarations faites sous la contrainte dans le contexte d'un procès pénal où le policier est accusé.

La GRC et ses membres devraient être tenus de rendre compte sans restriction de leurs actes dans le cas d'une plainte à laquelle la Partie VII s'applique. La divulgation doit alors être complète.

Il est recommandé que la Loi sur la GRC soit modifiée de façon que :

les membres de la Gendarmerie dont la conduite fait l'objet d'une plainte soient tenus d'expliquer ce qu'ils savent de l'incident à l'origine de la plainte, au cours des enquêtes menées en vertu de la Partie VII soit par la Gendarmerie, soit par le président de la Commission (et ses collaborateurs);

l'obligation de fournir des explications soit semblable à celle de l'article 40 au sujet de la procédure de la Partie IV. Les mêmes garanties que celles de l'article 40 devraient s'appliquer, avec une exception. Une déclaration faite aux fins de la Partie VII devrait être retenue aux fins de la Partie IV. De plus, une exception équivalente devrait être prévue à l'article 40. Une déclaration obtenue aux fins de la Partie IV devrait être retenue aux fins de la Partie VII;

répondre à ces questions. À Toronto, par exemple, même s'ils sont tenus de donner des réponses, ils ont réussi à obtenir que celles-ci, dans le cas des plaintes déposées par des citoyens, puissent être inadmissibles aux audiences disciplinaires.

La encore, ce recours au droit de ne pas s'incriminer eux-mêmes est exagéré. Les policiers possèdent des pouvoirs extraordinaires pour la protection de la population. Leurs tâches comportent l'exécution d'un mandat public délicat. Pourquoi la société ne pourrait-elle pas exiger que, comme condition de ce mandat, les policiers rendent compte, dans la mesure du raisonnable, de leur comportement? En résumé, les policiers qui ne parleront pas ne seront plus des policiers. C'est une chose de mettre des policiers en prison pour avoir refusé de parler. C'est une autre chose de les congédier. La première mesure enfreindrait le droit de ne pas s'incriminer soi-même. La deuxième serait une condition d'emploi.

Je ne crois pas non plus que ce soit par respect de la liberté qu'on doive rendre les réponses exigées des policiers inadmissibles comme preuves aux audiences disciplinaires. Nous connaissons nombre de situations où des travailleurs industriels comme ceux de l'industrie automobile et ceux de la métallurgie ont dû, sous la menace de mesures disciplinaires, répondre aux questions de leurs supérieurs au sujet d'actes d'inconduite posés au travail. Rien dans la loi n'empêcherait la présentation de telles déclarations comme preuves aux audiences ultérieures d'un conseil d'arbitrage portant sur des mesures disciplinaires à l'encontre de l'employé ou sur

l'objet d'une enquête, et il me semble que d'autres sy perdent aussi. Je propose qu'on prépare une sorte de graphique de cheminement pour régler ce genre de question.

Le problème de l'auto-incrimination

Les membres de la Gendarmerie ont droit à toute la protection qu'assure la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi sur la preuve au Canada* et la loi relative aux déclarations volontaires.

Par ailleurs, l'employeur, la GRC, devrait avoir droit à des explications de la part de son employé, le membre, lorsqu'il existe une allégation d'inconduite. Et, si celui-ci refuse de s'expliquer, il devrait faire l'objet des mesures disciplinaires appropriées. L'obligation faite à l'employé est claire aux fins de la Partie IV, à l'article 40. Mais aucune obligation d'origine législative de cette sorte n'est imposée dans le processus de la Partie VII. Celle-ci a été adoptée pour obliger la police à rendre compte de ses actes devant un organisme externe et indépendant d'examen et d'enquête. Ne pas rendre compte en refusant de s'expliquer discrédite la police.

La question des déclarations des policiers est étudiée dans un livre récent (1988) d'A. Alan Borovoy, *When Freedoms Collide*, qui traite du droit de ne pas s'incriminer soi-même (p. 254-255) :

(TRANSLATION)

L'un des griefs fréquemment formulés par les policiers est qu'on leur refuse le droit de ne pas s'incriminer eux-mêmes. Habituellement, leur critique porte sur l'obligation que bien des juridictions imposent aux policiers de répondre aux questions de leurs supérieurs. Même si celles-ci portent sur des accusations d'inconduite, cette obligation existe. Ces dernières années, bien des gendarmes ont fait campagne pour le droit de ne pas

- dans une enquête sur une infraction à la discipline (Partie IV), le membre est tenu, selon l'article 40, de faire des déclarations, mais celles-ci ne peuvent être utilisées dans des poursuites criminelles, civiles ou administratives (qui comprennent vraisemblablement la procédure administrative de la Partie VII) sauf en cas d'allégation selon laquelle les déclarations étaient fausses. À une audience en vertu de la Partie IV sur des cas graves, le membre de la Gendarmerie peut être forcé de témoigner, comme c'est le cas de tout autre témoin, mais son témoignage à l'audience est soumis aux mêmes garanties que les déclarations du membre à une enquête de nature disciplinaire;

- dans une enquête en vertu de la Partie VII, par la Gendarmerie ou par le président de la Commission, aucune disposition semblable à l'article 40 n'oblige le membre à faire des déclarations. Il semble que, au moins dans un nombre appréciable de cas, le membre chargé de l'enquête donne à celui qui est en cause un avertissement semblable à celui qu'on trouve dans les enquêtes criminelles. Dans certains cas, ayant eu le choix de faire ou non des déclarations, le membre soumis à une enquête a décidé de ne pas le faire.

- Toutefois, pour les audiences de la Commission, les membres de la Gendarmerie peuvent être contraints de témoigner de la même façon que pour les audiences relevant de la Partie IV.

Il faut que la Gendarmerie renforce les politiques et les procédures concernant les trois types d'enquêtes et donne aux membres qui les mènent plus de formation et d'aide. Ainsi qu'un sergent d'état-major l'a fait remarquer, après voir étudié une enquête sur une plainte, dans une note de service à l'officier responsable de l'Administration et du Personnel de sa division :

(TRANSLATION)

Je suis encore un peu désorienté quant à la procédure à suivre dans les cas qui font

b) détermination de la validité de la plainte d'un membre du public, en vertu de la Partie VII;

c) détermination de la nécessité d'une inculpation pour une infraction à la loi (p. ex., au *Code criminel*), lorsque (i) les circonstances relatives à la plainte indiquent que cette infraction a pu avoir lieu et (ii) la Gendarmerie est chargée (par opposition aux cas où un service de police provincial ou municipal aurait compétence) de faire appliquer la loi qui aurait été enfreinte.

On peut se demander si une seule enquête pourrait servir à ces trois fins (ou deux, en l'absence de circonstances qui pourraient donner lieu à l'inculpation). Cependant, dans chaque cas, il faut une enquête. Il ne s'agit pas de savoir si une seule suffit, mais dans quelle mesure il convient qu'elles coïncident. Faut-il demander à un témoin, dont la déclaration serait pertinente dans chaque cas, d'en faire trois, ou peut-on se servir d'une seule pour les trois enquêtes? Convient-il que les trois (ou deux) enquêtes soient menées par le même enquêteur? Dans quel ordre devraient-elles avoir lieu?

Tandis que les faits relatifs à chaque enquête peuvent être les mêmes, les objectifs ne sont pas identiques, et des critères différents peuvent s'appliquer. Une enquête criminelle, par exemple, ne donnera pas de résultats à moins qu'on ne dispose de preuves hors de tout doute raisonnable. Dans la Partie IV (expressément au paragraphe 45.12(1)) et dans la Partie VII implicite-ment, le critère est la prépondérance des probabilités.

Différentes procédures s'appliquent à chaque type d'enquête. Par exemple, les règles applicables à l'obtention des témoignages de membres de la Gendarmerie varient :

- dans une enquête criminelle, le membre de la Gendarmerie est, en pratique, averti qu'il n'est pas obligé de faire des déclarations et que, s'il en fait, elles peuvent être utilisées contre lui;

latitude dans ce domaine. Tout doit être dévoilé. De plus, la Loi devrait indiquer clairement que le rapport et tout « document pertinent » de la Gendarmerie devraient être envoyés à la Commission pour que le Président les examine lorsque c'est ce dernier qui a porté plainte. Les dispositions de la Partie VII créent un problème théorique à cet égard. (Voir paragraphes 45.37(1), 45.41(2) et 45.42(1).)

- la Commission, lorsqu'elle tient une audience, exerce les pouvoirs d'une commission d'enquête en vertu du paragraphe 24(3) de la Loi sur la GRC. Toutefois, le pouvoir indiqué à l'alinéa d) de ce paragraphe, celui de « procéder à l'examen de dossiers ou registres et aux enquêtes qu'elle juge nécessaires », a été explicitement exclu.

Ces cinq lacunes devraient être examinées avec soin, et les modifications nécessaires apportées à la Loi sur la GRC pour permettre à la Commission de fonctionner efficacement. Il est essentiel qu'elle possède l'information dont elle a besoin pour examiner les plaintes et enquêter de façon à susciter la confiance du public dans la procédure applicable aux plaintes et, par conséquent, dans la GRC. Fournir ces renseignements ferait en sorte que la Gendarmerie et ses membres rendent compte comme il faut de l'action policière.

Les trois enquêtes

Il peut être utile de fournir, ici, relativement aux trois premiers points dont il est question ci-dessus, certaines données sur le type d'enquête que la Gendarmerie peut mener lorsqu'une plainte au sujet d'une inconduite a été déposée en vertu de la Partie VII. Un incident donnant lieu à une plainte peut rendre nécessaire la tenue d'enquêtes par la Gendarmerie pour trois raisons différentes :

- a) mesures disciplinaires possibles en vertu de la Partie IV pour une infraction au Code de déontologie de la Gendarmerie;

Commission a toute la latitude voulue pour annuler le délai de prescription dans des circonstances particulières.

Possibilité d'obtenir de la GRC

Lacunes

Il existe un certain nombre de lacunes dans la Loi au sujet de la possibilité d'obtenir des renseignements de la GRC et des membres de la GRC aux fins des examens, des enquêtes et des audiences et de la Partie VII. Il s'agit notamment de ce qui suit :

- rien n'oblige le membre de la Gendarmerie dont la conduite est mise en cause à fournir des explications sur les circonstances de l'incident à l'origine de la plainte, au cours des enquêtes menées soit par la Gendarmerie, soit par le président de la Commission;
- rien n'oblige la Gendarmerie à fournir au président de la Commission quelque renseignement ou dossier que ce soit qu'il juge nécessaire afin de conduire ses enquêtes;

- les déclarations faites par un membre au cours d'une enquête sur une allégation selon laquelle il a contrevenu au Code de déontologie, en vertu de la Partie IV (discipline), ne sont pas, en vertu du paragraphe 40(3), recevables dans des poursuites administratives en vertu de la Partie VII. (Cette disposition a pour corollaire le paragraphe 45.45(10).) Celui-ci prévoit que les déclarations faites par un membre à une audience de la Commission ne sont pas recevables au cours d'une audience tenue en vertu de la Partie IV et portant sur une allégation selon laquelle il a contrevenu au Code de déontologie);

- ce qui constitue un « document pertinent » à transmettre par le commissaire de la GRC à la Commission n'est pas déterminé par les critères établis par celle-ci. Tout document dont elle a besoin devrait lui être remis par la Gendarmerie. Cette dernière ne devrait pas avoir l'impression qu'elle a une certaine

s'étend du moment où s'est produit l'incident jusqu'au dépôt de la plainte, la durée de l'enquête de la GRC et de l'examen du Président ainsi que les difficultés qu'il y a à répondre aux besoins des intéressés en ce qui concerne l'audience.

Il faudrait modifier le paragraphe 43(8) de sorte que le délai d'un an serait suspendu si l'affaire en cause est l'objet de la procédure prévue à la Partie VII, jusqu'à trois mois après que le président de la Commission a présenté son rapport final. Cela donnerait à la Gen-darmerie suffisamment de temps pour décider si, à la suite de la procédure de la Partie VII, des mesures disciplinaires devraient être prises ou non contre un membre.

Il n'existe aucun délai de prescription pour le dépôt des plaintes en vertu de la Partie VII. Il devrait en exister un, pour toutes les raisons pour lesquelles les prescrip-tions sont souhaitables. Une période d'un an à partir du moment où la personne ou les personnes directe-ment touchées par la conduite du membre de la Gen-darmerie ont pris connaissance des faits à l'origine de la plainte semble raisonnable, pourvu que le président de la Commission puisse annuler la prescription dans des circonstances particulières. Il pourrait s'agir, par exemple, du fait que la façon dont le membre s'est conduit n'était pas connue et des intérêts de l'admi-nistration de la justice.

Il est recommandé que la Loi sur la GRC soit modifiée de façon que :

le délai de prescription d'un an qui figure au paragraphe 43(8) de la Partie IV de la Loi sur la GRC soit suspendu, en ce qui concerne une affaire qui fait l'objet de la procédure de la Partie VII, jusqu'à trois mois après que le président de la Commission a présenté son rapport final;

il existe un délai de prescription d'un an en ce qui concerne le dépôt des plaintes en vertu de la Partie VII, sous réserve que le président de la

graves prévue dans la Partie IV (voir paragraphe 43(8)). Le temps commence de courir depuis le moment où l'« officier compétent » prend connaissance de la commission censément commise au Code de déontologie et de l'identité du membre en cause.

Cette disposition peut empêcher la prise de mesures disciplinaires contre un membre après le traitement d'une plainte selon la procédure de la Partie VII. Cette procédure, lorsqu'une audience est convoquée, prend du temps, et il peut s'écouler une année depuis le moment où l'incident à l'origine de la plainte est connu jusqu'à celui où le président de la Commission présente son rapport final.

En général, la procédure disciplinaire devrait suivre celle qui se rapporte aux plaintes du public. Dans ses conclusions, la Commission pourrait discuter un membre ou, d'un autre côté, révéler l'existence d'un acte d'inconduite et recommander que des mesures disciplinaires soient prises. Dans le dernier cas, si la prescription était expirée, une audience disciplinaire ne pourrait pas être convoquée.

Dans le contexte de la procédure disciplinaire, un délai de prescription d'un an semble constituer une mesure de protection raisonnable pour les membres de la Gendarmerie. Mais, étant donné le lien entre la Partie IV et la Partie VII, il existe un problème évident, qui n'a probablement pas été reconnu lors de la rédaction de la Loi. Il faudrait le résoudre pour que la Partie VII permette d'atteindre les objectifs fixés par le Parlement. Cela semble illogique que lorsque la Commission trouve une plainte justifiée, indépendamment des réfutations du membre de la Gendarmerie en cause, celle-ci et le membre peuvent dire qu'il est trop tard pour prendre les mesures disciplinaires qui seraient appropriées, n'était-ce la prescription.

Il est entendu que la Gendarmerie et la Commission doivent traiter les plaintes efficacement. Mais un certain nombre de facteurs pourraient faire en sorte que plus d'un an s'écoule : par exemple, la période qui

des mesures disciplinaires imposées serait contraire aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, bien que la Commission ait reçu un avis juridique contraire.

Le public aura-t-il confiance dans un système dans lequel la police garde pour elle les mesures prises à la suite d'une plainte justifiée? Le particulier qui a déposé la plainte n'a-t-il pas le droit de savoir ce qu'a fait la Gendarmerie afin de pouvoir en évaluer la pertinence?

Une solution consisterait à exiger la divulgation des mesures prises par la Gendarmerie mais à ne pas permettre au plaignant de renvoyer la plainte à la Commission des plaintes du public s'il n'est pas satisfait des mesures disciplinaires prises. En fait, il pourrait être autorisé à assister en tant que partie aux audiences disciplinaires tenues à ce sujet en vertu de la Partie IV de la Loi sur la GRC.

L'intérêt public exige la divulgation. Le plaignant et le public devraient être en mesure de déterminer si la police a pris les mesures qui s'imposent à l'égard d'un membre qui a été reconnu coupable d'inconduite à la suite d'une plainte. L'obligation de rendre compte comprend la divulgation des mesures prises à la suite d'un acte répréhensible. Le bon exercice des pouvoirs de police a pour objet la protection du public. La Gendarmerie et ses membres ne devraient pas pouvoir se servir de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour éviter d'avoir à rendre des comptes.

Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée pour qu'il soit clair que le plaignant a le droit de connaître les mesures disciplinaires prises et d'assister à l'audience portant sur l'étude de ces mesures.

La prescription dans la Partie IV

Il existe un délai de prescription d'un an pour la convocation d'une audience relative aux contraventions

La réussite de la médiation pourrait être avantagée pour la Gendarmerie, le membre et le plaignant. Elle pourrait éviter les affrontements et le coût (en dollars et en temps) des examens et des audiences. Les solutions acquises par la médiation peuvent également éviter les ressentiments qui peuvent découler des décisions à la suite desquelles il peut y avoir des gagnants et des perdants. La médiation ne résoudra pas toutes les plaintes, mais on devrait pouvoir recourir à ce mécanisme.

Il est donc recommandé que :

la Partie VII soit modifiée de façon à permettre à la Commission de faire une tentative de médiation, par une procédure destinée aux plaintes soumises à l'examen de la Commission, laquelle le Président est tenu de suivre lorsqu'il considère la médiation comme un bon moyen de régler la plainte.

Les plaintes du public et la discipline: le lien entre les deux

Deux problèmes particuliers exigent l'attention :

- éclaircissements quant à la question de savoir si le plaignant a le droit de connaître la mesure disciplinaire imposée par la Gendarmerie;
- conséquences que peut avoir le délai de prescription d'un an dans le processus disciplinaire (Partie IV) sur la procédure de règlement des plaintes du public.

Connaissance des mesures disciplinaires

La Partie VII de la Loi sur la GRC n'indique pas clairement si le plaignant a le droit de connaître les mesures disciplinaires prises à l'encontre du membre de la Gendarmerie. Le rapport transmis au plaignant doit contenir « un résumé des mesures prises ou projetées pour régler la plainte ». La Gendarmerie soutient que le fait de communiquer des renseignements au sujet

Il est recommandé que la Partie VII de la Loi soit modifiée pour que :

la Gendarmerie soit tenue de transmettre à la Commission des copies de toutes les plaintes déposées en vertu de la Partie VII, soit directement à la Gendarmerie, soit, en premier lieu, aux autorités provinciales, dès qu'il est raisonnablement possible de le faire après que la Gendarmerie a reçu ces plaintes;

la Gendarmerie soit tenue de transmettre à la Commission des copies de toutes les autres plaintes qu'elle reçoit de particuliers pour que celle-ci s'assure que leur classification par la Gendarmerie est appropriée, et que la Commission soit habilitée à faire de ces plaintes des plaintes relevant de la Partie VII;

la Commission reçoive explicitement le pouvoir de contrôler le traitement de toutes les plaintes faites en vertu de la Partie VII et soit tenue d'informer le Parlement des résultats de ce contrôle.

Médiation

La Partie VII devrait prévoir la possibilité de régler les plaintes grâce à la médiation d'un tiers dans les cas qui s'y prêtent.

La résolution à l'amiable prévue à l'article 45.36 ne comprend pas le processus de résolution des conflits grâce à l'aide d'un tiers. La Commission n'a pas non plus obtenu le rôle de médiateur.

Néanmoins, le Président ou la Commission peuvent présenter (et présenter effectivement) dans leurs rapports des recommandations quant au recours à la médiation. Certains rapports contiennent des propositions qui pourraient conduire à un règlement négocié de la plainte.

Contrôle de la procédure relative aux plaintes

La Partie VII ne donne pas expressément à la Commission la responsabilité de contrôler le traitement des plaintes qui relèvent de cette Partie, ni de veiller à ce que la Gendarmerie ne soustraie pas à l'application de la Partie VII des plaintes qui devraient normalement être réglées en vertu de celle-ci.

Rien, dans la Partie VII, n'oblige expressément la GRC à envoyer à la Commission des copies des plaintes faites directement à la Gendarmerie ou, en premier lieu, aux autorités provinciales des qu'elle les reçoit.

Le président de la Commission devrait toutefois avoir connaissance de toutes les plaintes déposées en vertu de la Partie VII pour qu'il puisse assumer d'une manière satisfaisante la responsabilité que lui confie la Loi de faire enquête ou de tenir des audiences dans l'intérêt public. En outre, comme le Président doit, dans le rapport annuel qu'il présente au Parlement, faire état de la façon dont la Partie VII fonctionne, il lui faut surveiller la façon dont chaque plainte est traitée.

Selon une disposition de la *Loi sur la GRC*, le commissaire de la GRC doit établir et conserver un dossier de toutes les plaintes reçues par la Gendarmerie en application de la Partie VII et fournir à la Commission, à sa demande, tout renseignement contenu dans le dossier. La Commission a demandé qu'on lui fournisse tous ces renseignements. C'est ce que la Gendarmerie fait maintenant, mais seulement après avoir réglé les plaintes. Cette mesure n'est pas satisfaisante, du point de vue de la Commission, étant donné la responsabilité du Président de déterminer quelles plaintes devraient faire l'objet, dans l'intérêt public, d'une enquête de la Commission. En dépit des demandes qu'a faites celle-ci pour obtenir des copies des plaintes des qu'elles ont été reçues par la GRC, suivant le principe que, une fois reçues, elles font partie du « dossier », la Gendarmerie a refusé de nous envoyer les renseignements à ce stade du processus.

Après avoir prouvé que sa plainte est valide, il est soumis à un contre-interrogatoire serré de la part des avocats du ministère de la Justice et de l'avocat représentant le membre de la GRC. Qui le protégera d'un interrogatoire abusif? Lorsque le membre de la GRC se présentera à la barre des témoins, le plaignant aura à s'occuper lui-même du contre-interrogatoire auquel il a le droit de soumettre le témoin. L'injustice est flagrante, non seulement aux yeux du plaignant, mais aussi aux yeux de tout observateur impartial.

À l'une de nos audiences, l'avocat du ministère de la Justice a insisté que le procureur de la Commission avait un parti pris en faveur du plaignant parce que ce dernier s'était opposé à ce qu'il considérait comme un harcèlement de la part de l'avocat du membre de la GRC à l'endroit du témoin et parce que, plus tard, il avait, au nom de la Commission, fait subir un interrogatoire approfondi au membre de la GRC.

La Partie VII ne confère pas expressément à la Commission le pouvoir de payer les frais d'aide juridique si elle le juge à propos. La Commission a reçu un avis légal selon lequel elle a le pouvoir de le faire puisqu'elle a implicitement le pouvoir de faire tout ce qui est nécessaire pour exécuter le mandat que lui a confié le Parlement dans la Loi. Toutefois, on nous a dit que ce point de vue n'était pas incontestable et qu'il serait préférable que ce pouvoir soit d'origine législative. Nous sommes déjà autorisés à payer les frais de déplacement et de séjour des avocats qui représentent le plaignant ou la plaignante et le membre de la GRC aux audiences, dans certains cas. (Voir le paragraphe 45.45(11). La question a été soumise au Conseil du Trésor.

Il est recommandé que :

l'article 45.45 soit modifié pour qu'il soit clair que la Commission peut payer les frais juridiques d'un plaignant ou d'une plaignante dans certaines circonstances, suivant des lignes directrices.

On ne résout pas ce genre de problème simplement en acceptant le fait que le plaignant a la responsabilité de soumettre lui-même ses preuves à la Commission. Laisser le plaignant se débrouiller tout seul pourrait bien avoir pour résultat de prolonger les audiences de quelques jours. En fait, les membres qui constituent la Commission auraient tort de ne pas accorder au plaignant le temps voulu pour préparer ses arguments. De même, ils feraient bien de ne pas être trop stricts quant à la façon dont le plaignant peut faire valoir sa preuve. Et ils ne devraient pas hésiter à bien lui expliquer les objections faites par un autre avocat contre des preuves présentées par d'autres parties, y compris par le plaignant.

Lorsque l'affaire dont est saisie la Commission est d'une telle complexité que, si le plaignant n'est pas représenté par un avocat, l'audience peut être inutilement prolongée, il vaudrait mieux que le plaignant soit représenté par un avocat.

En fin de compte, cette représentation peut entraîner une réduction des frais d'audience, étant donné qu'il faut payer trois membres ainsi qu'un procureur ad hoc. Or, la véritable question serait de savoir si le plaignant a besoin de se faire représenter en bonne et due forme.

Imaginons la situation suivante : un jeune pêcheur en chômage se plaint de s'être fait arrêter à tort et d'avoir été victime de voies de fait. Il se présente à une audience de la Commission sans représentant. Il ne peut pas offrir les services d'un avocat et le programme provincial d'aide juridique ne s'applique pas à de telles audiences. Il est confronté aux avocats du ministère de la Justice, représentants de la GRC, à un avocat expérimenté et bien connu du secteur privé, retenu par le membre de la GRC dont la conduite est remise en question, et au procureur ad hoc qui travaille pour le compte de la Commission et veille à ce que toutes les preuves pertinentes soient remises à la Commission.

CHAPITRE 8

AUTRES QUESTIONS
ET PRÉOCCUPATIONS

Faut-il contribuer financièrement à la
représentation d'un plaignant par un avocat aux
audiences de la Commission?

Dans le rapport de l'an dernier, le Président disait, à la
page 110 :

« ... Alors qu'aux termes de la Loi la
Commission est tenue d'autoriser toute
personne venant déposer à l'audience à
être représentée, elle ne prévoit pas
expressément l'octroi d'une sorte d'aide
juridique aux plaignants. La Commis-
sion a reconnu la nécessité, le cas échéant,
d'assurer une aide juridique et cherche,
à l'heure actuelle, à trouver les moyens
d'assurer cette aide. »

Cette question s'est posée au cours de l'année.

Lorsque la Commission siège, un certain nombre de
parties sont appelées à comparaître. Celles-ci ont
toutes, suivant la Loi, le droit d'être représentées par
un avocat. Il s'agit du membre de la GRC en cause, de
la GRC en tant qu'organisme et de toute partie intéressée
qui convaine la Commission qu'elle a un intérêt direct
et réel dans la plainte dont est saisie cette dernière.
Bien entendu, tous les éléments de preuve dont dis-
pose la Commission seront rassemblés, et un pro-
cureur ad hoc sera nommé par elle à cette fin. Ce
procureur ne saurait être l'avocat du plaignant, bien
que, dans des cas moins complexes, ce dernier puisse
estimer que ses droits sont protégés de façon satis-
faisante grâce à la présence de ce procureur. Dans des
cas plus complexes, il se peut que les preuves produites
par celui-ci ne semblent pas présenter un tableau
complet de la situation, aux yeux du plaignant, lequel
souhaiterait apporter d'autres preuves qui, selon
le procureur ad hoc, ne sont pas pertinentes.

d'un décès. La GRC a refusé en raison de ce qu'elle considèrerait être une interdiction prévue par la *Fatalities Enquiries Act* de la province pertinente.

Il faut toutefois souligner que ce n'est pas parce qu'une loi empêche un membre de communiquer un rapport — en supposant que son refus était fondé en droit — qu'une plainte ne relève pas de la Partie VII. Le refus d'un membre fait certainement partie de sa « conduite » dans l'exercice de ses fonctions. Ce refus peut donc faire l'objet d'une plainte. La GRC pourrait régler la plainte en disant que le refus du membre était justifié, décision qui pourrait être examinée par la Commission si le plaignant en faisait la demande. Autrement, si la GRC se contente de dire que la plainte ne concerne pas la « conduite » d'un membre et qu'elle refuse d'enquêter sur l'affaire en vertu de la Partie VII, elle prive le plaignant d'un processus d'examen légal auquel il a droit. Il est facile d'imaginer des cas où un membre de la GRC pourrait donner une interprétation erronée à une interdiction statutaire. Compte tenu de la position de la GRC, une telle erreur ne pourrait pas être examinée par la Commission. Nul doute qu'un résultat de ce genre a échappé au Parlement.

Le Président estime que la plupart des divergences d'opinions qui subsistent sur ces questions pourront être éliminées au cours des mois à venir.

après avoir reçu une contravention pour excès de vitesse — contravention qu'il juge ne pas avoir méritée, mais qu'il n'a pas contestée en raison des coûts d'une telle mesure —, s'est plaint qu'en demandant à certains de ses membres de délivrer des amendes et des citations injustifiées, la division de la GRC en cause avait mal utilisé ses ressources. Selon la GRC, il s'agit d'une question qui ne concerne pas la conduite d'un ou de plusieurs membres et qui, par conséquent, ne peut pas faire l'objet d'une enquête en vertu de la Partie VII de la

Loi sur la GRC.

La Gendarmerie en est arrivée à une conclusion semblable dans un cas où la plaignante soutenait que si la GRC avait eu un détachement dans sa région, l'accident de motocyclette qui avait causé la mort d'un adolescent ne se serait pas produit. Selon la plaignante, ce jour-là, au moins trois personnes avaient téléphoné au détachement de la GRC le plus proche pour se plaindre des motocyclistes qui roulaient trop vite. Selon la GRC, les décisions relatives à l'implacement de ses détachements n'ont rien à voir avec la conduite d'un membre de la GRC. Cependant, la question n'est pas claire. On pourrait soutenir que la plaignante dénonçait aussi le manque de service de police dans cette région, ce qui semble n'avoir servi à rien.

Dans deux cas où des membres de la GRC ont fait l'objet de plaintes après avoir refusé de divulguer l'un de leurs rapports en raison d'interdictions statutaires, la GRC a jugé que les plaintes ne relevaient pas de la Partie VII. Dans le premier cas, le plaignant voulait voir un rapport qui avait été préparé pour l'avocat de la Couronne aux fins de l'enquête sur une plainte dans laquelle il soutenait avoir été victime d'une fraude de plus de 100 000 \$. Le membre de la GRC a refusé de dévoiler le rapport en raison de ce qu'il a jugé être une interdiction aux termes du paragraphe 22.(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Dans le deuxième cas, le plaignant, un enquêteur au service d'un assureur, s'est vu refuser l'accès à un rapport que la GRC avait préparé sur les circonstances

devant la Commission pour examen. C'est le moyen que le législateur a choisi pour empêcher la GRC de traiter ces plaintes de façon arbitraire.

Dans un autre cas, la GRC a estimé qu'elle n'était pas tenue d'enquêter sur une plainte déposée en vertu de la Partie VII, le plaignant ayant été un candidat qui n'avait pas réussi à obtenir un poste au sein de la GRC après avoir échoué aux examens sur l'histoire et la géographie du Canada. La GRC était d'accord pour dire que c'est elle qui avait préparé les examens, mais elle n'était pas d'accord pour dire que la plainte était liée à la conduite d'un membre dans l'exercice de ses fonctions.

Cette position part de l'argument suivant : la préparation de tels examens ne comporte pas d'activités policières comme telles et ne peut donc pas être considérée comme faisant partie de la conduite d'un membre dans l'exercice de ses fonctions. Cependant, l'article 45.35 de la *Loi sur la GRC* est formulé en termes plus généraux : « (...) plainte concernant la conduite, dans l'exercice de *fonctions* prévues à la présente Loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci (...). » La préparation d'examens cadrerait certainement avec les fonctions décrites à l'alinéa 18(d) de la *Loi* (les alinéas a), b) et c) décrivent les fonctions des membres à titre d'agents de la paix).

18. Les membres sont tenus (...)

d) d'exercer les autres attributions déterminées par le gouverneur en conseil ou le commissaire.

Comme le Commissaire a « pleine autorité sur la Gendarmerie », nul doute qu'il a demandé que ces examens soient préparés. Il est donc difficile de soutenir que la préparation de ces examens ne vise pas « la conduite d'un membre dans l'exercice de fonctions prévues à la présente Loi ».

La GRC n'estime pas d'ailleurs devoir enquêter en vertu de la Partie VII sur la plainte d'un individu qui,

protéger contre les menaces reçues et qui l'avait renvoyée au service de police municipal;

qu'une automobiliste se plainte de la conduite d'un membre qui, après avoir eu un accident en dehors de ses heures de travail, avait tiré profit de sa situation pour obtenir l'accès au rapport de police afin de préparer sa propre défense; elle-même n'y ayant pas eu accès, parce que de tels rapports ne sont pas accessibles au public, soutient qu'elle n'a pu opposer une défense appropriée.

Par ailleurs, la GRC ne s'est pas sentie obligée d'enquêter sur une plainte déposée par un libéré dont la libération conditionnelle a été suspendue après avoir été accusée de « culture illégale de marijuana sans permis », de « culture de marijuana dans l'intention d'en faire le trafic » et d'« évasion de garde légale ». L'individu s'était plaint du fait que la GRC n'avait pas suivi toutes les pistes dans une enquête sur les différentes accusations portées contre lui. Dans ce cas, la GRC était d'avis que le plaignant n'avait invoqué aucun motif raisonnable ou probable, ce qui, selon elle, constituait le critère préalable à la tenue d'une enquête sur une telle plainte.

La Commission n'est toutefois pas d'accord pour dire qu'un tel critère doit être respecté ni que la GRC peut refuser de mener une enquête sur une plainte formulée en vertu de la Partie VII. Le présumé défaut de procéder à une enquête policière satisfaisante à certains moments à la conduite d'un ou de plusieurs membres de la GRC dans l'exercice de fonctions prévues à la Loi. Il existe toutefois une procédure qui permet de protéger la Gendarmerie et ses membres. Si, par l'intermédiaire du Commissaire, la GRC considère que la plainte est « futile, vexatoire ou portée de mauvaise foi » (comme le précise l'article 45.36 de la Loi), elle peut refuser la tenue d'une enquête en vertu de la Partie VII ou ordonner qu'une enquête en cours soit terminée.

Si la GRC décide de procéder ainsi, le Commissaire doit informer le plaignant de sa décision et lui rappeler qu'en vertu de la Loi, il a le droit de renvoyer sa plainte

direction des affaires internes (GRC), le directeur des Plaintes (Commission) et les avocats généraux des deux organismes ont eu plusieurs discussions et rencontres.

Par exemple, la GRC a accepté :

- que les propriétaires de trois services de remorquage déposent une plainte contre le membre de la GRC qui les avait invitées à soumissionner et qui, contrairement aux années précédentes, avait refusé leurs offres pour accepter celle d'un quatrième entrepreneur dont les tarifs étaient apparemment moins élevés;

- qu'une plainte en vertu de la Partie VII puisse être déposée contre un membre non identifié de la GRC parce qu'il avait négligé de répondre à de nombreux appels à l'aide au moment d'une querelle entre deux conjoints de fait;

- qu'un particulier se plaigne d'une mesure qu'il avait jugée inutile et injustifiée, c'est-à-dire que la GRC demande à tous les motocyclistes circulant dans les environs d'un festival rock de s'arrêter;

- qu'un particulier se plaigne de la surveillance à laquelle il se croyait soumis de la part de la GRC même si aucun membre de la GRC n'était identifié dans la plainte;

- qu'un ex-détenu se plaigne, en vertu de la Partie VII, de la conduite d'un membre de la GRC à qui il n'avait cessé de demander ses papiers d'identité, y compris un certificat de naissance et une carte d'assurance sociale depuis sa libération, mais qui n'avait jamais acquiescé à sa demande;

- que puisse se plaindre le père d'une jeune fille à qui la GRC avait promis un soutien financier après lui avoir demandé de démentager dans un grand centre pour garder l'anonymat en raison de sa participation à certaines activités policières;

- qu'une personne se plaigne d'un membre de la GRC qui avait refusé de prendre des mesures pour la

Le mot « conduite » se trouve dans le paragraphe 45.35(1) de la Loi où l'on parle de « plainte concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, de tout membre (...) ». Par conséquent, deux éléments doivent intervenir pour qu'il y ait plainte : elle doit porter sur la conduite d'un membre et sur la conduite de ce dernier dans l'exercice de ses fonctions.

Ces deux éléments qui, de prime abord, peuvent sembler clairs, posent certains problèmes d'interprétation. Si la GRC et la Commission ne s'entendent pas, les plaignants seront mal servis par le processus. Par exemple, une plainte déposée à la Commission sera transmise à la GRC à des fins d'enquête. Cette dernière pourrait toutefois décider de ne pas faire enquête si elle établissait que la plainte ne concerne pas la conduite d'un membre au sens où l'entend la Loi. Elle ferait probablement une enquête « interne », mais, au moment d'informer le plaignant des suites données à sa plainte, elle ne lui rappellerait pas son droit de demander la tenue d'un examen par la Commission — ce que la GRC est tenue de faire lorsqu'elle fait enquête en vertu de la Partie VII. Ainsi, les droits d'un plaignant qui aurait déposé une plainte valide en vertu de la Partie VII pourraient s'en trouver lésés.

Mais, dans l'exemple donné ci-dessus, assumons que le plaignant sait qu'il a le droit de demander un examen même si la GRC ne le lui rappelle pas et qu'il demande au Président d'examiner la plainte. Saisie de cette demande, la Commission demanderait à la GRC de lui remettre son rapport sur la plainte ainsi que tout autre document pertinent. La Gendarmerie pourrait refuser d'accéder à une telle demande, prétextant qu'elle n'y est pas obligée puisque la plainte ne relève pas de la Partie VII.

En fait, c'est exactement la position que la GRC a adoptée toute les fois qu'elle croyait que la plainte ne relevait pas de la Partie VII.

Dans un effort visant à régler ces questions et à s'entendre sur des cas précis, les cadres de la Sous-

pourrait être défini comme « tout acte ou toute omission, répréhensible ou non ».

La Loi pourrait avoir limité les plaintes concernant la « conduite » aux manquements au Code de déontologie de la Gendarmerie, tout comme le sont les plaintes formulées en vertu de certains statuts régissant les services de police provinciaux et municipaux.

En vertu de l'article 38 de la Loi, le Code de déontologie de la Gendarmerie a été établi dans le cadre d'un règlement adopté par décret en conseil. Toutefois, l'article 37 oblige aussi chacun des membres de la GRC à respecter certaines normes. Les articles 37 et 38 se trouvent dans la Partie IV de la Loi qui traite de la discipline au sein de la GRC.

Si un plaignant dénonçait une conduite qui constitue un manquement aux obligations prévues par l'article 37 ou un manquement au Code de déontologie, il s'agirait bel et bien d'une plainte ressortissant à la Partie VII.

Mais, dans la Partie VII, le mot « conduite » ne se limite pas aux manquements à l'article 37 ou au Code de déontologie, comme il se doit.

Dans son premier rapport annuel, la Commission s'est déclarée d'avis (p. 46) que le mot « conduite » allait plus loin que l'« inconduite » et qu'il englobait toute négligence, tout cas d'incompétence ou toute malice de la part des membres de la Gendarmerie de même que tout défaut de répondre à des appels à l'aide.

Le rapport soulignait aussi que les discussions entre la Commission et la GRC avaient révélé qu'il existait peut-être une divergence d'opinions quant à l'application de la Partie VII aux services policiers. La Gendarmerie a toutefois accepté de rencontrer la Commission afin de déterminer si des plaintes particulières relevaient de la Partie VII. Ces rencontres ont permis de réduire considérablement les désaccords.

membre a quitté la GRC depuis l'incident visé par la plainte? Dans la Loi sur la GRC, la définition du mot « membre » exclut les personnes congédiées ou renvoyées. Mais nous devons comprendre qu'un membre démissionnaire ou retraité est considéré comme s'il avait été renvoyé. Il n'est pas juste de priver le public du processus prévu à la Partie VII à l'égard des actions d'un membre simplement parce que ce membre n'est plus au service de la GRC. La Loi devrait indiquer clairement que la Partie VII s'applique dans de telles situations, et être modifiée en conséquence. Si l'on veut en arriver à considérer que les plaintes sont dirigées contre la GRC (ou contre la GRC et le membre), le changement à apporter ne devrait pas poser trop de difficulté sur le plan conceptuel.

Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée pour qu'il soit clair que les plaintes du public sont dirigées tant contre la Gendarmerie que contre ses membres;

la Partie VII soit modifiée de manière qu'il soit clair que des plaintes peuvent être déposées même si le membre visé a cessé, pour quelque raison que ce soit, de travailler pour la GRC.

La signification de « conduite »

Le champ d'application actuel de la Partie VII dépend de la signification de « conduite ». La Partie VII s'applique aux plaintes concernant la « conduite » des membres dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune définition du mot « conduite », tel qu'il est utilisé dans la Partie VII, n'est donnée. La Commission a donc obtenu une opinion de son avocat général à ce sujet. La jurisprudence révèle que ce mot est synonyme de « comportement personnel », de « tenue », de « manière d'agir », d'« acte positif ou négatif » et qu'il englobe aussi « toute action ou omission ». Dans un cas, on a interprété le mot comme signifiant « habitude ou attitude ». Selon l'avocat général, le mot « conduite »

un officier compétent « à l'égard d'un autre membre pour l'application de la *présente loi ou de telle de ses dispositions* ». Quelles seraient, d'après la Loi, les responsabilités de l'« officier compétent »? Cet officier se trouve à l'audience « à l'égard d'un autre membre ». Est-il la pour défendre la position de la Gendarmerie, à titre de partie aux délibérations, ou s'y trouve-t-il pour une autre raison? La Loi ne fournit aucune précision en ce sens.

Lorsqu'un particulier dépose une plainte en vertu de la Partie VII, s'attend-il à ce que sa plainte soit dirigée contre la Gendarmerie, contre le membre ou contre les deux? La réponse peut dépendre de la nature de la plainte. Il n'y a pas de doute que certains plaignants considéreront leur plainte comme une plainte contre la GRC.

La désignation anglaise de la Commission ne fournit aucun indice en ce sens. L'équivalent français en fournit, car il précise qu'il s'agit de la « Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada ».

En principe, la GRC est responsable des actions de ses membres lorsque ceux-ci exercent leurs fonctions. Il est difficile de comprendre pourquoi il ne faut pas considérer que les plaintes concernent tant la GRC que le membre dont la conduite est remise en question.

La Partie VII semble faire une distinction entre les responsabilités de la GRC et celles du membre en cause. Bien entendu, la Gendarmerie donne parfois l'impression de se dissocier de la conduite de ses membres, surtout lorsque ces derniers se conduisent mal.

Il faudrait clarifier la Partie VII et y reconnaître explicitement que la GRC est responsable des activités menées en son nom par ses membres.

Autre question connexe : une plainte devrait-elle cesser de relever de la Partie VII simplement parce qu'un

disposition pertinente (article 45.35) n'indique pas explicitement contre qui la plainte peut être faite.

Il existe trois façons d'interpréter cet article :

- la plainte est dirigée seulement contre le membre;
- la plainte est dirigée seulement contre la Gendarmerie (eu égard à la conduite du membre);
- la plainte est dirigée contre la Gendarmerie et contre le membre dont la conduite est remise en question.

Le processus global de la Partie VII donne l'impression que la plainte fait intervenir seulement le plaignant et le membre dont la conduite est visée. Celui-ci est informé de la plainte. Il existe des mesures qui permettent de régler la plainte à l'amiable, comme s'il s'agissait d'un différend entre le membre de la GRC et le plaignant. La Gendarmerie enquête sur la plainte comme si elle était un enquêteur impartial et le membre, tout comme le plaignant, est mis au courant du rapport d'enquête de la GRC ainsi que des mesures correctives que la GRC a déjà prises ou quelle entend prendre.

Lorsque la Commission est saisie de la plainte, le membre a droit au rapport du Président et à celui de la Commission, au même titre que le plaignant. Lorsqu'un rapport intermédiaire est établi, le commissaire de la GRC examine la plainte à la lumière des constatations et des recommandations de ce rapport et décide s'il doit y donner suite. Si on considèrerait que la plainte était dirigée contre la Gendarmerie, le Commissaire se trouverait, de toute évidence, en position de conflit d'intérêt.

Toutefois, pour les audiences de la Commission, les « parties » désignent, par définition, le plaignant (sauf si la plainte a été portée par le président de la Commission), le membre dont la conduite fait l'objet d'une plainte et la Gendarmerie même, représentée par un « officier compétent ». Le rôle de l'« officier compétent » n'est cependant pas clair. La Loi sur la GRC précise simplement que le Commissaire peut, par règle, désigner

Dans un contexte plus vaste, en ce qui concerne les allégations voulant que la Gendarmerie ait subi des influences politiques, un éditorial du *Edmonton Journal* (23 janvier 1990), intitulé « Investigating the RCMP », signalait que les enquêtes internes menées par la GRC sur de telles affirmations n'étaient pas assez approfondies.

La police est mal placée pour enquêter sur la police.

Il y a longtemps que la commission d'enquête McDonald sur les méfaits de la GRC a eu lieu. Il est temps de mener une autre enquête indépendante sur le fonctionnement de notre service de police national.

Même si aucune recommandation n'est formulée sur cette question, il serait souhaitable qu'on détermine s'il convient d'élargir le mandat de la Commission de manière que les politiques, les attitudes générales et le comportement de la GRC puissent être examinés par un organisme indépendant sans qu'il y ait eu plainte concernant la conduite d'un membre.

L'attribution d'un mandat élargi à la Commission pourrait se révéler utile au Solliciteur général du Canada ou au ministre d'une province contractante qui pourrait être autorisé à soumettre des questions précises, comme la question des poursuites à grande vitesse, à la Commission en lui demandant de les examiner et de formuler des recommandations.

Nous aurons sans doute d'autres occasions de revenir sur cette question.

Les plaintes sont-elles dirigées contre la Gendarmerie, contre les membres ou contre les deux?

La Partie VII prévoit qu'une plainte peut être déposée « concernant la conduite d'un membre » de la GRC. La

que l'organisme d'examen devait avoir la possibilité d'examiner des renseignements connexes et de formuler des conclusions en matière de politique.

Depuis que le Solliciteur général a fait cette déclaration, il y a plus de quatre ans, un certain nombre d'enquêtes d'envergure nationale ont porté sur les politiques et les attitudes générales de la police. Résultat : le public nourrit des attentes plus grandes à l'égard des obligations de rendre compte imposées aux forces policières. Les textes de loi adoptés récemment au niveau provincial en fournissent la preuve. Les services de police prêtent peut-être ne pas avoir à rendre compte de leurs activités courantes dans le cadre d'examens externes, mais leurs souhaits en ce sens sont intéressés. Par l'intermédiaire du Parlement et des législatures provinciales, le public confie des pouvoirs spéciaux aux services de police et il n'est pas déraisonnable que ces derniers aient à rendre compte de la façon dont ils les exercent.

La politique de la GRC en matière de poursuites à grande vitesse et les modalités d'application de cette politique en fournissent un exemple. Selon un journal, depuis août 1987, 21 personnes, dans la seule province de l'Alberta, ont perdu la vie suite à des poursuites en véhicules effectuées par des membres de la GRC. On a demandé la tenue d'une enquête publique sur la politique de la Gendarmerie. Il aurait semblé judicieux que la Commission puisse examiner les plaintes relatives à la politique de la GRC, tant au niveau provincial que national, sans qu'il soit nécessaire qu'une plainte ait été déposée au sujet de la conduite précise d'un membre.

Une enquête publique sur l'un de ces incidents a été menée en vertu de la *Fatalities Inquiries Act* de l'Alberta plus tôt cette année. Le juge enquêteur, désireux de prévenir d'autres morts semblables, a recommandé la tenue d'une enquête plus approfondie sur cette politique dangereuse. Depuis, le Solliciteur général de l'Alberta a annoncé la création d'un groupe d'étude chargé de cette enquête.

être dotée d'une compétence autre que celle de les examiner dans le cadre des plaintes concernant la conduite d'un membre. La distinction entre les plaintes concernant les activités, les politiques et les attitudes générales de la GRC n'est pas claire.

La Commission Martin a recommandé que le processus proposé s'applique aux plaintes dénonçant « le défaut, par la Gendarmerie, de répondre aux aspirations du public ». En outre, les deux premiers projets de loi proposant la création d'un organisme d'examen externe pour la GRC, c'est-à-dire les projets C-50 et C-19 déposés en 1978, englobaient les plaintes « concernant les activités générales de la Gendarmerie ». Les trois projets de loi qui ont suivi, soit les projets C-19, C-13 et C-65, déposés respectivement en 1981, en 1984 et en 1985, n'y faisaient aucunement allusion.

Au moment où le projet de loi C-65 était étudié en Chambre, le Solliciteur général de l'époque a parlé de cette question en ces termes :

Je ne pense pas que ce soit souhaitable d'établir un organisme d'enquête permanent pour étudier les questions de politique qui touchent la GRC. Selon moi, il vaut mieux avoir une commission d'examen des plaintes qui, en étudiant les circonstances entourant des plaintes précises portant sur un comportement précis, pourra examiner en même temps tout renseignement connexe qu'elle jugera approprié. Il n'y a aucun doute que la commission serait autorisée à tirer des conclusions au sujet de la politique de la GRC, comme il se doit.

(Débats de la Chambre des communes, 5 février 1986, pp. 10494 à 10498)

Tout en affirmant que l'examen externe devait porter sur des plaintes précises concernant des comportements précis, le Solliciteur général a établi clairement

CHAPITRE 7

QUESTIONS

JURIDICTIONNELLES

Les questions

La Partie VII de la Loi sur la GRC est limitée aux plaintes concernant la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions. Elle s'applique aussi à certaines « autres personnes » qu'il n'est pas nécessaire de catégoriser aux fins de la présente discussion.

Il se pose un certain nombre de questions.

La Partie VII devrait-elle être modifiée de manière à englober les plaintes concernant les activités de la GRC en général (qu'elles aient ou non été portées à l'attention de la Commission à la suite d'une plainte précise au sujet de la conduite d'un membre) et si oui, dans quelle mesure devrait-elle l'être? La Gendarmerie devrait-elle être tenue de rendre compte de ses attitudes et de ses politiques générales, de sa réponse aux aspirations du public et de ses activités courantes dans le cadre d'examen externes?

Les plaintes concernant la conduite d'un membre de la GRC qui sont présentées en vertu de la Partie VII sont-elles déposées contre la Gendarmerie (eu égard à son membre), contre le membre ou contre les deux? Cela change-t-il quelque chose? Faudrait-il clarifier la Partie VII à ce sujet?

Quelles actions le mot « conduite », tel qu'il est utilisé dans la Partie VII, englobe-t-il? Quelles actions ne sont pas incluses? Est-il nécessaire de définir le mot « conduite » dans la Loi?

Plaintes concernant les activités, les politiques et les attitudes générales de la GRC

L'une des questions fondamentales est de savoir si, pour ce qui est des activités, des politiques et des attitudes générales de la GRC, la Commission devrait

des mesures qu'il a prises au sujet des conclusions et des recommandations qui figurent dans ce rapport final.

la Partie VII soit modifiée de manière que la Commission puisse communiquer des renseignements, y compris des renseignements personnels, aux provinces contractantes lorsque la plainte est liée aux services de police fournis en vertu du contrat pertinent.

il s'agirait de renseignements personnels. Les provinces contactées s'intéressent légitimement à ces renseignements et elles devraient y avoir accès. Il conviendrait de modifier la Partie VII en conséquence.

La GRC invoque aussi la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour refuser de communiquer aux plaignants les mesures disciplinaires précises qu'elle a imposées aux membres à la suite d'une plainte. Cette question est abordée dans le chapitre 8 du présent rapport.

Il est recommandé que :

la Partie VII soit modifiée pour qu'il soit clair que les rapports intérimaire et final peuvent être fournis au plaignant et aux membres de la Gendarmerie dont la conduite est mise en cause, indépendamment des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;

la Partie VII soit modifiée pour faire en sorte que la personne qui a convaincu la Commission qu'elle a un intérêt direct et réel dans une audience, et qui assiste ensuite à l'audience, soit autorisée à recevoir les rapports intérimaire et final au sujet de celle-ci;

le Parlement envisage, dans l'intérêt de l'administration de la justice et de l'obligation de rendre compte de la police, de rendre publics les rapports intérimaire et final rédigés en application de la Partie VII;

la Partie VII soit modifiée de façon que le commissaire de la GRC, dans les 60 jours qui suivent la date où il a reçu le rapport final du Président, soit tenu d'informer le Solliciteur général du Canada, le plaignant, le membre de la Gendarmerie en cause, toute personne autorisée à assister à l'audience ainsi que la Commission

Le besoin de réforme

L'objectif de la Partie VII de la Loi sur la GRC est radicalement différent de celui de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le caractère public de la procédure applicable aux plaintes ne doit pas être voilé par des mesures inappropriées de protection de la vie privée.

Il est possible que l'opposition actuelle entre la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Partie VII de la Loi sur la GRC puisse être résolue par la Cour fédérale. Cela pourrait arriver si quelqu'un contestait la non-publication d'un rapport de la Commission. Le cas qui, semble-t-il, se prêterait le mieux à une telle contestation aurait trait à une audience publique au sujet de laquelle les exigences de justice fondamentale et de transparence du processus judiciaire s'appliqueraient.

Le Parlement devrait rendre la loi plus claire. Ces éclaircissements devraient également porter sur la question de savoir si les rapports intermédiaires et finaux du président de la Commission et de la Commission devraient être rendus publics.

De plus, il devrait exister un moyen de tenir les parties au courant de tout changement apporté à la position du Commissaire de la GRC après le rapport final du Président. Il se peut que le Commissaire, après avoir reconsidéré sa position, change d'idée, ou que le Solliciteur général lui demande de le faire. La Loi devrait prévoir un avis à donner par le Commissaire de la GRC sur sa position définitive, peut-être 60 jours après qu'il a reçu le rapport final du Président. L'avis devrait être envoyé aux parties, au Solliciteur général et à la Commission.

La Loi sur la GRC ne contient aucune disposition permettant le partage des renseignements avec les provinces contractantes. Il semblerait que la Loi sur la protection des renseignements personnels exclurait la communication de renseignements dans la mesure où

convaincu que l'intérêt public, et non la simple curiosité du public, exige cette communication.

La Loi sur la protection des renseignements personnels prévoit également des procédures qui restreignent encore l'utilisation de cette disposition. Celles-ci prévoient un examen minutieux par la Commission à la protection de la vie privée de toute décision d'invoquer l'article 8(2)m). Les individus concernés peuvent également prendre des mesures pour protéger leurs intérêts. Ces garanties sont tout à fait appropriées dans le contexte de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, où l'article 8(2)m) constitue une disposition exceptionnelle qui ne devrait pas s'appliquer à un rapport publié par la Commission à la suite d'une audience publique. La communication de ces rapports devrait être la règle, et non l'exception. La nécessité de cette communication pour atteindre l'objectif de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* ne concorde fondamentalement pas avec la protection des renseignements personnels, laquelle est l'élément fondamental de la *Loi* qui s'applique à ces derniers.

Il y a également beaucoup à dire au sujet d'une règle générale permettant la communication d'autres rapports produits par la Commission sur des plaintes qui n'ont pas fait l'objet d'une audience publique. Il est d'une importance capitale pour le public que la GRC fonctionne bien. Les policiers ont un statut spécial à titre d'agents publics et peuvent exercer de grands pouvoirs touchant la liberté et la sécurité de leurs concitoyens. Le Parlement a prévu, dans la Partie VII de la *Loi sur la GRC*, un processus officiel pour le dépôt et le règlement des plaintes contre des membres de la Gendarmerie. La Commission a été créée comme organisme d'examen indépendant dans le cadre de ce processus. Celui-ci a pour objet de susciter la confiance du public dans la Gendarmerie. On ne peut vraiment atteindre cet objectif si l'accès du public aux rapports de la Commission est excessivement restreint. Le secret ne peut qu'alimenter des doutes qui persistent au sujet de l'existence possible de pratiques repérables.

parce qu'elle ne correspond à aucune des exceptions prévues au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Selon cette interprétation, la communication intégrale de ces rapports doit être faite uniquement :

- a) aux fins auxquelles les renseignements ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins; ou
- b) aux fins qui sont conformes avec les lois du Parlement ou celles de leurs règlements qui autorisent cette communication.

Il est ironique de constater que rien n'empêche la Commission de communiquer le *compte rendu* de l'audience puisque cette dernière est publique et que la communication relèverait des dispositions du paragraphe 69(2), selon lequel:

69.(2) Les articles 7 et 8 ne s'appliquent pas aux renseignements personnels auxquels le public a accès.

Inutile de dire que le rapport n° 4, selon cette interprétation, ne peut pas être communiqué au public ou aux médias pour les raisons indiquées au sujet des rapports n°s 1 et 5. Toutefois, tel que discuté plus tôt, il y a un autre point qui dit que le plan de la *Loi sur la GRC* dans l'ensemble envisage la communication de ces rapports au public. Selon cette autre interprétation la divulgation sera permise en vertu de l'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

À titre de chef de la Commission, le Président a envisagé de diffuser plus largement ces rapports en raison du fait que l'intérêt public l'emporte nettement sur les incursions dans la vie privée qui pourraient en résulter. Toutefois, avant d'en arriver à cette décision, il doit être

exigence figure à l'article 26 de la Loi sur la protection des renseignements personnels qui se lit comme suit :

26. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) qui portent sur un autre individu que celui qui fait la demande et il est tenu de refuser cette communication dans les cas où elle est interdite en vertu de l'article 8.

Les mots « Le responsable d'une institution fédérale... est tenu de refuser cette communication dans les cas où elle est interdite en vertu de l'article 8 » signifient que les renseignements personnels ne peuvent être communiqués à moins que les exceptions mentionnées au paragraphe 8(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels ne s'appliquent.

Par conséquent, le plaignant ou le membre qui demande l'accès à des renseignements en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels ne recevra qu'une version fortement épurée du rapport.

Une personne peu demander l'accès au rapport relevant de la Loi sur l'accès à l'information. Toutefois, puisque la protection accordée à l'information personnelle dans la Loi sur la protection des renseignements personnels est adoptée par cette Loi, cette personne recevra aussi seulement une version fortement épurée de ce rapport.

Ce qui a été dit concernant la possibilité pour les médias d'obtenir les rapports 1 et 5 s'applique aux rapports 2 et 3.

Rapport n° 4

Les raisons qui expliquent la remise des rapports n° 2 et 3 uniquement au Ministre et au commissaire de la GRC valent également pour le rapport n° 4. Même si ces rapports font suite à une audience publique, la discussion est que leur communication intégrale est interdite

Loi sur la protection des renseignements personnels exige que le Commissaire à la protection de la vie privée en soit informé.

Rapports nos 2 et 3

Ces rapports sont communiqués au Commissaire de la GRC et au Ministre. L'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise leur communication.

Et si le plaignant ou le membre de la GRC en cause veulent obtenir ces rapports?

On peut dire que le Président ne peut les fournir. Comme la *Loi sur la GRC* ne dit rien à ce sujet, par conséquent, la communication des renseignements selon cette interprétation, ne devrait donc pas être possible.

Toutefois, rien n'empêche le plaignant ou le membre de demander le rapport en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ce droit est reconnu dans le paragraphe 12(1), mais s'applique seulement aux renseignements qui le concernent;

12.(1) Sous réserve de la présente loi, tout (individu)... a le droit de se faire communiquer

a) les renseignements personnels le concernant et versés dans un fichier de renseignements personnels;

b) les autres renseignements personnels... relevant d'une institution fédérale, dans la mesure où il peut fournir sur leur localisation des indications... (permettant de) les retrouver sans problèmes sérieux.

Toutefois, bien qu'il soit possible à un individu d'obtenir des renseignements personnels qui figurent dans le rapport, ceux qui portent sur tout autre individu nommé dans ce rapport doivent en être retirés. Cette

conséquent, on pourrait interpréter la *Loi sur la GRC* comme autorisant la divulgation dans tels cas.

Application des principes aux cinq rapports

Rapports nos 1 et 5

La *Loi sur la GRC* précise que ces rapports doivent être communiqués au Commissaire, au Ministre, au membre ou à l'employé en cause et au plaignant, à moins que ce dernier ne soit le Président. La communication est autorisée par l'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* lorsqu'elle l'est par d'autres lois.

Et si la divulgation est demandée par le public ou les médias?

Selon une interprétation, ces rapports ne pourraient être communiqués au public ou aux médias que si les renseignements personnels qu'ils contiennent, comme le nom des personnes et toute autre information permettant de les identifier, étaient retirés ou si les personnes visées consentaient à la communication des renseignements.

Si non, il n'existe que deux façons d'en permettre la communication au public ou aux médias.

- Si le plaignant en fait la communication. Celui-ci n'est pas lié par les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

- Si le président de la Commission détermine que le rapport devrait être communiqué en vertu de l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette disposition prévoit la divulgation des renseignements personnels si l'intérêt public l'emporte nettement sur l'incursion dans la vie privée ou si la communication avantagée clairement la personne à laquelle l'information se rapporte. En outre, s'il faut invoquer l'alinéa 8(2)m), la

Principes de la Loi sur la protection des renseignements personnels

L'usage de renseignements personnels par les organismes gouvernementaux se limite aux fins auxquelles ils ont été recueillis à moins que la personne concernée ne donne son consentement (article 7).

La communication de renseignements personnels est permise avec le consentement de la personne concernée ou lorsque l'un des critères de la Loi est respecté. Ces critères autorisent la communication des renseignements; ils ne l'exigent pas (article 8).

Une interprétation de la Loi sur la protection des renseignements personnels est que cette loi est muette sur des situations où la question de la communication est soulevée, on doit conclure que la communication de renseignements à des tiers n'est pas permise. Cette position repose sur la règle d'interprétation « expression unius est exclusio alterius ». Il s'agit d'une règle qui, appliquée aux lois, signifie essentiellement que la mention expresse d'une chose exclut l'autre.

En d'autres termes, lorsque la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoit au paragraphe 8(2) des exceptions précises au principe de la protection contre les intrusions dans la vie privée, ces exceptions excluent toute autre exception possible.

On pourrait toutefois prétendre que la Loi sur la protection des renseignements personnels n'exclut pas l'application des règles de la justice fondamentale qui peuvent exiger leur divulgation dans des circonstances non explicitement prévues dans cette Loi ou dans toute autre loi. Les règles de la justice naturelle s'appliquent à plusieurs lois. Il y a peu de doute que les lois de la justice naturelle s'appliquent à la Partie VII de la Loi sur la GRC spécialement dans le contexte des audiences publiques. Il semblerait évident que, lorsque le plan de la Partie VII est lu en entier, le Parlement devait avoir l'intention que les rapports rédigés après les audiences publiques seraient communiqués au public. Par

Rapport n° 2 : Ce rapport est rédigé par le Président lorsqu'il n'est pas satisfait du règlement d'une plainte par la GRC. Il doit être transmis au Ministre et au Commissaire de la GRC (paragraphe 45.42(3)).

Rapport n° 3 : Ce rapport est rédigé par le Président soit à la suite d'une enquête qu'il a menée parce qu'il était insatisfait de la décision de la Gendarmerie, ou à la suite d'une enquête qu'il estimait dans l'intérêt public de tenir.

Ce rapport doit être transmis au Ministre et au Commissaire de la GRC (paragraphe 45.43(3)).

Rapport n° 4 : Ce rapport est rédigé par les membres de la Commission chargés de tenir une audience, convoquée par le Président, pour enquêter sur une plainte. Il doit être transmis au Ministre et au Commissaire (paragraphe 45.46(2)).

Rapport n° 5 : Ce rapport est rédigé par le Président à titre de rapport final suivant l'avis donné par le Commissaire de la GRC de toute autre mesure qui a été ou sera prise au sujet de la plainte. L'avis du Commissaire fait suite à l'un des rapports n°s 2, 3 ou 4. Ce rapport final doit être transmis au Ministre, au Commissaire de la GRC et aux parties (paragraphe 45.46(3)). Selon sa définition, le mot « parties » ne comprend pas une personne qui assiste à une audience publique comme intervenant.

Comme on le voit, la loi exige parfois que le rapport ne soit remis qu'au Ministre et au Commissaire de la GRC; dans d'autres cas, il doit être envoyé, outre ces deux personnes, aux parties.

renseignements personnels parle avec l'autorité que lui donnent l'interdiction générale de la communication figurant dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et les sanctions qui renforcent cette interdiction. Sans une décision judiciaire ou une modification législative sanctionnant la communication, la communication par exemple des résultats des examens, des enquêtes ou des audiences à toute personne autre que les personnes indiquées dans la *Loi sur la GRC* soulève la question de certaines obligations en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il se peut que cette question soit portée à l'attention de la Cour fédérale au cours de la prochaine année. Si la Cour décidait que les résultats peuvent être communiqués seulement en vertu de dispositions précises de la *Loi sur la GRC*, il faudrait modifier la *Loi sur la GRC* en conséquence. Une modification serait, de toute façon, souhaitable, puisqu'une décision judiciaire ne s'appliquerait que dans les cas semblables à celui dont la Cour aurait été saisie. Il existe toutefois beaucoup de situations qui soulèvent cette question en vertu de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. Il semblerait, par exemple, que le Parlement avait l'intention de divulguer les résultats des audiences publiques au public et on se penche présentement sur le fait de divulguer ces rapports au public.

Le reste de ce chapitre est consacré à l'étude détaillée de cette question.

Rapports de la Partie VII

Le Président et les membres de la Commission qui tiennent une audience sont appelés à rédiger les rapports prévus dans différents articles de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*.

Rapport n° 1 : Ce rapport est rédigé par le Président lorsqu'il est satisfait de la façon dont la Gendarmerie a réglé une plainte. Il doit être transmis au Ministre, au commissaire de la GRC, au plaignant et au membre en cause (paragraphe 45.42(2)).

CHAPITRE 6

UNE PROCÉDURE

VRAIMENT PUBLIQUE ?

La question

Des interprétations contradictoires de l'objet de la Partie VII de la Loi sur la GRC et de celui de la Loi sur la protection des renseignements personnels ont semé le doute sur la capacité de la Commission de divulguer les résultats des examens, des enquêtes et des audiences au grand public et, dans certains cas, même aux parties. Une interprétation de la Loi sur la protection des renseignements personnels est que, même lorsque la Commission tient une audience publique au sujet d'une plainte, le rapport qui fait suite à l'audience ne peut être envoyé qu'aux personnes indiquées dans la Loi sur la GRC et à personne d'autre. Ainsi, le rapport intermédiaire pourrait être transmis dans son intégralité au Ministre et au commissaire de la GRC, mais pas au plaignant, ni au membre de la Gendarmerie, ni aux intervenants, ni aux médias qui ont pu rendre compte de l'audience. Le rapport final pourrait être transmis seulement au Ministre, au commissaire de la GRC, au plaignant et au membre de la Gendarmerie, mais pas aux intervenants, ni au public, ni aux médias, ni aux médias.

Il est difficilement acceptable que cette interprétation de la Partie VII de la Loi sur la GRC par rapport à la Loi sur la protection des renseignements personnels soit en opposition avec les principes de justice fondamentale et de transparence du processus judiciaire. Quelle soit juste ou non, cette interprétation est de nature à miner la crédibilité de la procédure de règlement des plaintes du public. Le Parlement ne peut avoir voulu que les résultats d'une audience publique ne soient pas également publics. La population elle-même et, en particulier, les médias n'accepteront pas que les résultats d'une procédure publique soient tenus secrets.

Cette question exige une solution par une intervention judiciaire ou législative. La Loi sur la protection des

PARTIE III

PRÉOCCUPATIONS ET QUESTIONS : LE BESOIN DE RÉFORME



nuit, qu'on lui a refusé la possibilité de retenir les services d'un avocat et que ses droits constitutionnels ont été violés par des membres de la GRC. L'enquête sur cette plainte vient à peine de prendre fin.

- *Plainte relative à une menace d'accusation de méfait public*

Cette enquête d'intérêt public a été amorcée au cours du dernier exercice financier après qu'un plaignant eut communiqué avec la GRC à plusieurs reprises, lui demandant d'enquêter sur le fait qu'il ne recevait pas ses chèques d'assistance sociale parce que, selon lui, une infraction criminelle avait été commise. Le plaignant prétend que le membre de la GRC qui recevait ses appels téléphoniques lui a dit que s'il continuait d'appeler la GRC il serait accusé de méfait public. Par la suite, aux dires du plaignant, l'agent chargé par la GRC d'enquêter sur la plainte lui a fait la même menace. L'enquête d'intérêt public est maintenant terminée, et le Président a fait parvenir son rapport au Commissaire de la GRC et au Solliciteur général.

Dans ce cas, la Gendarmerie a mené sa propre enquête sur la plainte aux termes de la Partie VII. Le Président a recommandé que la question de la tenue d'une enquête par la GRC aux termes de la Partie VII en parallèle avec une enquête d'intérêt public menée par le Président soit examinée et qu'on envisage de suspendre l'enquête de la Gendarmerie ou d'y mettre fin. Cette question est examinée plus à fond dans la Partie III du présent rapport.

sur une affaire de contrebande de drogue. Des enquêteurs de la Commission se sont rendus dernièrement en Thaïlande à la suite de pourparlers avec des représentants du ministère des Affaires extérieures et du gouvernement de la Thaïlande. L'enquête se poursuit.

- Plainte au sujet d'un chien policier

Cette enquête porte sur un incident où la police aurait appliqué des procédures d'arrestation douteuses en utilisant un chien qui a mordu la personne mise aux arrêts. Le Président présentera sous peu son rapport d'enquête.

- Plainte relative à la Guilde des services de presse

Cette plainte, portée par un représentant de la Guilde des services de presse, fait suite au traitement réservé à un journaliste lors de son arrivée à l'aéroport de Mirabel. Cette plainte souleve la question de la liberté d'expression et de la liberté de la presse. Il y a eu publication d'un avis de convocation d'audience publique.

- Plainte d'un manifestant

Cette plainte a été déposée par une personne qui avait reçu des autorités municipales un permis lui permettant de manifester au cours de la visite du président américain Bush à Ottawa en février 1989. Par la suite, la GRC avait empêché le plaignant de manifester. Ce dernier a soulevé la question de force excessive et de la liberté d'expression. Une audience est déjà amorcée. Les premiers témoins ont été entendus et l'audience reprendra sous peu.

- Plainte d'une victime de tentative d'enlèvement

Cette enquête d'intérêt public fait suite à une plainte déposée par une femme qui a demandé l'aide de la police après une presomée tentative d'enlèvement. La plaignante prétend qu'elle a été arrêtée sans raison et détenue dans les cellules de la police pendant toute une

CHAPITRE 5 ENQUÊTES ET AUDIENCES D'INTÉRÊT PUBLIC

La Commission examine chaque plainte qu'elle reçoit afin de déterminer s'il est souhaitable dans l'intérêt du public de faire enquête ou de convoquer une audience pour enquêter sur la plainte. Si le Président décide qu'il est dans l'intérêt public d'enquêter sur la plainte ou de convoquer une audience, la Gendarmerie peut mettre fin à son enquête sur la plainte présentée en vertu de la Partie VII.

Le Président peut exercer ce pouvoir indépendamment du fait que la Gendarmerie ait ou non fait enquête ou produit un rapport sur la plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard.

Pour exercer ce pouvoir dans l'intérêt public, le Président doit pouvoir examiner toutes les plaintes traitées par la GRC au cours de l'année, et pas seulement celles que la Commission reçoit ou qui lui sont renvoyées pour examen. Tant que la GRC n'acceptera pas de saisir la Commission de toutes les plaintes reçues dès leur réception plutôt que d'attendre qu'une décision soit prise, la capacité du Président d'exercer le pouvoir de convoquer des enquêtes et des audiences dans l'intérêt public sera réduite. Jusqu'à maintenant, le commissaire de la GRC s'est refusé à donner au Président accès à toutes les plaintes. Cela se répercute sur la capacité du Président d'exercer un pouvoir prévu par la loi. Cette question est examinée plus en détail dans la partie III du présent rapport.

Dans l'année d'exercice 1989-1990, le Président a participé à six enquêtes d'intérêt public, dont deux ont donné lieu à des audiences publiques.

- Plainte concernant la Thaïlande

Cette enquête d'intérêt public faisait suite à une plainte portée par le Président au sujet d'une opération de la GRC qui s'étendait jusqu'à la Thaïlande et qui portait

première visait à établir la façon dont M. Donald Robinson a été traité pendant qu'il était détenu à Gibson's Landing (Colombie-Britannique). Au cours de l'audience, on a appris qu'un rapport présenté dans le cadre de l'enquête n'a pas été consigné avec l'information que la GRC a remise au Président pour les besoins de son examen. Cette question a posé certaines difficultés au Président, qui s'était toujours attendu à ce que la GRC lui fournisse tous les renseignements pertinents au sujet d'une plainte renvoyée devant la Commission pour examen. Il faut espérer qu'il s'est agi simplement d'un oubli. Dans l'état actuel des choses, le Président n'a aucun moyen de savoir s'il a reçu toute l'information pertinente et doit donc s'en remettre à la GRC pour respecter pleinement les dispositions applicables de la Loi lorsqu'elle remet à la Commission la documentation nécessaire à l'examen de la plainte.

La deuxième audience, qui a eu lieu à Vancouver, s'est déroulée pendant la semaine allant du 19 au 23 mars 1990. Elle avait pour but de faire la lumière sur quelque 22 plaintes formulées par M. James McFarlane au sujet de la façon dont il a été traité par plusieurs membres de la GRC après avoir déposé une première plainte devant la Commission.

Des rapports intermédiaires concernant ces deux audiences paraîtront incessamment.

- n'avait pas l'intention de le menacer et elle devrait demander au membre de faire de même;
- dans les rapports qu'elle envoie aux plaignants, la GRC devrait veiller à ce que le fond et le ton du texte contribuent à la résolution de l'affaire; et
- la GRC doit veiller à ce que ses enquêtes portant sur les plaintes présentées aux termes de la Partie VII soient réalisées avec soin et objectivité;
- finalement, dans le cas d'une plainte, le vice-président a demandé à la GRC de mener une enquête plus approfondie.

Audiences

Au cours de l'exercice financier 1989-1990, six audiences publiques ont été convoquées par le Président. Trois d'entre elles résultaient de l'examen des plaintes renvoyées devant la Commission par des personnes mécontentes de la suite donnée par la GRC. Les trois autres sont analysées dans le prochain chapitre portant sur les enquêtes d'intérêt public. Deux des audiences faisant suite à l'examen des plaintes ont eu lieu. Elles avaient trait à ce qui suit :

- la façon dont une personne a été traitée, y compris une supposée agression, pendant qu'elle était détenue dans les locaux du détachement de la GRC à Gibson's Landing, en Colombie-Britannique; et
- la façon dont une personne en Colombie-Britannique a, après avoir porté plainte, été traitée par divers membres de la GRC.

L'autre audience doit porter :

- sur la façon dont une arrestation, notamment par le recours à la force, a été faite dans un centre commercial à Yarmouth (Nouvelle-Écosse).

Les deux audiences qui ont déjà eu lieu se sont déroulées en Colombie-Britannique, en mars 1990. La

ses papiers d'assurance-automobile. Le conducteur avait déjà perdu son permis de conduire à la suite d'une condamnation pour conduite avec facultés affaiblies, mats, au moment où il a été arrêté, son permis était de nouveau valide. Après s'être assuré que son permis était effectivement valide, le membre de la GRC aurait profité des menaces verbales contre le conducteur et aurait fait un geste grossier au moment de quitter les lieux. La GRC a fait enquête en interrogeant le plaignant et le membre dont la conduite a fait l'objet de la plainte. La GRC a conclu que la plainte n'était pas fondée.

Or, le plaignant a demandé au Président d'examiner la décision rendue par la GRC dans l'affaire. En cours d'examen, le Président a constaté qu'il lui manquait certains renseignements. En l'occurrence, il a jugé indispensable d'interroger le passager qui a été témoin de l'incident. Une enquête a été menée par le personnel de la Commission.

Le Président a fait les constatations suivantes :

- l'agent chargé de l'enquête de la GRC aurait dû interroger le témoin de l'incident;
- l'agent chargé de l'enquête a rejeté trop précipitamment le récit du plaignant;
- le membre de la GRC dont la conduite a fait l'objet de la plainte n'aurait pas dû demander qu'une accusation de méfaits publics soit portée contre le plaignant du fait de la plainte;

- dans le compte rendu de l'enquête, l'agent chargé de celle-ci n'aurait pas dû porter un jugement sur la personnalité ou l'état mental du plaignant; et
- la plainte aurait pu être réglée à l'amiable si l'agent qui en a été saisi ne s'était pas montré si agressif dans ses rapports avec le plaignant.

Le Président a formulé les recommandations suivantes :

- la GRC devrait faire savoir au plaignant que le membre dont la conduite a fait l'objet de la plainte

l'objet de la plainte a refusé de faire une déclaration à l'agent chargé de l'enquête. À la suite de l'enquête, le Président a formulé les conclusions suivantes :

- le membre de la GRC n'a pas dit que l'entreprise n'existait pas légalement, mais plutôt qu'il n'était pas à même de déterminer si l'entreprise avait été dûment constituée en société;

le membre de la GRC n'avait nullement l'obligation d'interroger le plaignant dans le cadre de son enquête; d'ailleurs, s'il l'avait fait, cela aurait pu nuire au résultat de l'enquête;

- le supérieur du membre de la GRC dont la conduite a fait l'objet de la plainte n'a pas approuvé la diffusion de renseignements erronés, puisqu'il n'y a pas eu diffusion de renseignements erronés; et

- l'enquête n'aurait pas dû être confiée à son supérieur, comme ce fut le cas. De façon générale, il est mal vu qu'une enquête de ce genre soit confiée à un supérieur immédiat, qui, en raison de ses rapports étroits avec l'intéressé, risque de nuire à l'objectivité de l'enquête ou de donner cette impression.

Le Président a formulé les recommandations suivantes :

- la GRC devrait reconnaître que l'enquête faisant suite à une plainte devrait être confiée à une personne autre que le supérieur immédiat du membre dont la conduite est visée par la plainte; et

- la GRC devrait élaborer une politique afin d'obliger les membres dont la conduite fait l'objet d'une enquête aux termes de la Partie VII de la Loi sur la GRC à produire une déclaration à la demande de l'agent chargé de l'enquête. Dans le cas qui nous intéresse, le membre a refusé de le faire.

Plainte au sujet d'une menace proférée par un membre de la GRC

Un homme a déclaré que, pendant une balade en voiture avec un ami, il a été arrêté par un membre de la GRC qui a demandé à voir son permis de conduire et

médiation et en élaborant des politiques et des procédures dans ce domaine.

Dans deux cas, le Président ou le Vice-président a conclu qu'il n'avait pas à sa disposition l'information voulue pour procéder à un examen et qu'une enquête de la Commission s'imposait.

Plainte au sujet de la diffusion de l'information concernant une entreprise commerciale

Une personne participant à la mise sur pied d'une entreprise commerciale a appris qu'un membre de la GRC enquêtait sur elle en rapport avec une infraction commerciale. Cette personne s'est plainte de ce qui suit :

- le membre de la GRC prétendait à tort que l'entreprise du plaignant n'existait pas légalement;
- en tant que chef de l'entreprise, le plaignant aurait dû être informé de l'enquête et avoir eu l'occasion de répondre à des questions concernant la viabilité de son commerce;

- le membre de la GRC a diffusé à tort des renseignements erronés au sujet du plaignant et de l'entreprise de ce dernier;

- le supérieur du membre a approuvé la diffusion de renseignements erronés; et

- l'enquête faisant suite à la plainte au sujet de la conduite du membre n'aurait pas dû être confiée au surveillant de ce dernier.

À la suite d'une enquête, la GRC a établi que la plainte n'était pas fondée. Le plaignant a demandé que la Commission examine la décision rendue dans l'affaire. Au cours de l'examen, le Président en est arrivé à la conclusion qu'il n'avait pas à sa disposition l'information voulue pour mener l'examen à terme et qu'une enquête était nécessaire. En particulier, deux témoins, y compris le plaignant, auraient dû être interrogés par la GRC. De plus, le membre dont la conduite avait fait

Le Président en est arrivé aux conclusions suivantes :

- le membre de la GRC voulait certes critiquer le plaignant, mais le Président n'est pas convaincu qu'il cherchait à mettre en doute son intégrité en tant qu'avocat. Quoi qu'il en soit, le commentateur formulé lors d'un échange entre un procureur de la Couronne et un agent chargé de l'application des lois était peu approprié; et
- le commentateur indique que la Gendarmerie se doit d'instruire ses membres sur le rôle de l'avocat de la défense dans l'administration de la justice.

Le Président a recommandé ce qui suit :

- la Gendarmerie doit reconnaître auprès du plaignant que la remarque était déplacée dans les circonstances;
- il convient d'encourager le membre à exprimer son regret auprès du plaignant en précisant qu'il n'avait pas l'intention de critiquer son intégrité ou son jugement professionnel;
- le plaignant devrait essayer de déterminer s'il s'agit d'une réaction démesurée de sa part et décider s'il y a lieu de manifester son regret au membre;

- la GRC devrait fournir à ses membres une meilleure formation concernant le rôle de l'avocat de la défense dans l'administration de la justice;
- la GRC devrait fournir à ses membres des lignes directrices concernant les moyens appropriés de soulever des inquiétudes au sujet de la compétence ou de la conduite de l'avocat de la défense et du procureur de la Couronne;

- la GRC devrait examiner ses méthodes de suivi afin de s'assurer que les membres de la GRC soient bien au courant des dates de procès et d'autres délibérations prévues; et
- la GRC devrait améliorer son approche concernant la résolution des plaintes à l'amiable en examinant des recours comme l'utilisation de techniques de

- la GRC devrait envisager de définir le rôle de la police dans la résolution de différends entre voisins tout en précisant dans quelle mesure il convient de faire fonction de médiateur ou de suggérer aux intéressés de recourir aux services d'un médiateur; et

- la GRC devrait prendre les dispositions voulues pour renseigner ses membres sur les exigences législatives concernant le traitement des plaintes présentées en vertu de la Partie VII.

Cette dernière recommandation fait suite à la méconnaissance du processus de règlement des plaintes, qui s'est dégagée de l'enquête. Il s'agissait de l'une des premières plaintes examinées aux termes de la Partie VII.

Une autre plainte déposée par la même personne portait sur des problèmes semblables pour lesquels les conclusions et les recommandations étaient aussi semblables. Dans son rapport portant sur le deuxième examen, le Président a renvoyé aux conclusions, recommandations et observations générales exposées dans son rapport antérieur.

Plainte au sujet d'accusations publiques de prévarication non fondées

Un avocat plaident au nom d'un accusé dans une affaire d'aide juridique a demandé que soit rendue une fin de non-recevoir en raison de la non-comparution des témoins de la Couronne. L'avocat s'est plaint d'un incident survenu peu avant les délibérations du tribunal. La plainte portait sur les points suivants :

- un membre de la GRC, en discutant des mesures procédurales prises par le plaignant, a fait une accusation au sujet de la conscience professionnelle de ce dernier; et

- ces accusations ont été faites en public, portant ainsi atteinte à la réputation professionnelle du plaignant.

Le Président en est arrivé aux conclusions suivantes :

- l'enquête de la GRC s'est réalisée dans un délai raisonnable, mais, malheureusement, il n'y a pas eu d'entrevue avec la plaignante;

- parmi les membres faisant l'objet de la plainte, un n'était pas en devoir lorsque les appels de la plaignante ont été reçus, un autre était de service mais n'a pas reçu d'appel de la plaignante, et le membre qui lui a effectivement parlé n'a pas manqué de courtoisie; et

- la troisième allégation de la plaignante au sujet d'un manque de service était bien fondée. Le détachement n'a pas fourni à la plaignante un service satisfaisant en réponse à ses appels téléphoniques. Les deux incidents signalés, soit la présence d'intrus sur sa propriété et la conduite dangereuse de motocyclistes mineurs, demandaient l'intervention de la police.

Le Président a formulé les recommandations suivantes :

- le responsable du détachement devrait rencontrer la plaignante pour expliquer la juridiction et les responsabilités de la GRC afin qu'elle soit à même de comprendre à quel moment, vu les ressources restreintes de la police, elle serait en droit de s'attendre à une intervention de la part de la Gendarmerie. Étant donné le refus d'intervenir, des excuses s'imposent.

- il y a lieu de songer à désigner au sein du détachement un membre avec lequel la plaignante pourrait discuter de certaines questions sur une base permanente;

- il serait bon de suggérer à la plaignante de recourir à la médiation pour régler un différend de longue date avec un voisin;

- la GRC devrait déterminer s'il est souhaitable d'élaborer des lignes directrices pour répondre aux appels des personnes qui se plaignent sans cesse;

Gendarmerie à l'égard du membre, car l'avis selon lequel « des mesures internes ont été prises pour remédier à la situation » ne répond pas aux exigences de la Loi sur la GRC.

Le Président a en outre recommandé ce qui suit :

- la Gendarmerie devrait présenter des excuses écrites pour les agissements de son membre et demander à celui-ci de faire de même;

- la Gendarmerie devrait expliquer par écrit pourquoi aucune accusation n'a été portée contre le membre;
- la Gendarmerie devrait exposer par écrit les mesures prises à la suite des agissements du membre; et

- la GRC devrait passer en revue et améliorer ses rapports et à la coordination des enquêtes criminelles, disciplinaires ou autres de la Partie VII impliquant ses membres afin de s'assurer que tous les membres de la GRC comprennent bien les différentes procédures qui s'appliquent aux différentes catégories d'enquêtes.

Cette recommandation découle du fait que la Gendarmerie a procédé à trois enquêtes à la suite de cette plainte.

Plainte concernant un manque de service et une attitude peu courtoise

Une personne, considérée par certains membres de la GRC comme une « plaignante chronique », s'est plainte à la GRC au sujet de ce qui suit :

- l'absence de suivi en ce qui a trait à une enquête promise antérieurement par le commissaire de la GRC;

- le manque de courtoisie des membres de la GRC auxquels elle s'est plainte; et

- l'absence d'intervention à la suite d'une demande d'aide présentée à la GRC.

la même manière que toutes les autres personnes en détention dans le même établissement.

Suite insatisfaisante donnée à la plainte par la GRC

Le Président ou le Vice président n'était pas satisfait de la suite donnée à la plainte par la GRC dans quatre cas. Des rapports intermédiaires énonçant des conclusions et des recommandations ont été établis, puis envoyés au Solliciteur général et au commissaire de la GRC. Voici maintenant un compte rendu de ces examens et de leurs résultats.

Plainte au sujet d'une agression par un membre de la GRC

Un homme s'est plaint de ce qu'un membre de la GRC l'aurait agressé au cours d'un affrontement. Après enquête, la GRC a conclu que la plainte était « fondée » et a précisé que « des mesures internes avaient été prises pour remédier à la situation ». Le plaignant a renvoyé sa plainte devant la Commission pour examen parce que, selon lui,

- le membre de la GRC aurait dû être accusé de voies de fait;
- il n'avait reçu d'excuse ni de la GRC ni du membre; et
- il n'avait pas été informé des mesures prises par la GRC à la lumière du fait que la plainte était fondée.

Le Président en est arrivé aux conclusions suivantes :

- la GRC aurait dû expliquer au plaignant pourquoi elle n'a pas porté accusation dans l'affaire et préciser qu'il était libre de dénoncer le membre en question;
- la GRC aurait dû s'excuser pour le comportement du membre; et
- la GRC aurait dû joindre au rapport envoyé au plaignant un résumé des mesures prises par la

- Une personne s'est plainte de ce qu'un membre de la GRC l'aurait photographiée et aurait refusé de lui remettre les photographies en question. Le Vice-président s'est dit convaincu que le membre de la GRC n'avait pas pris de telles photos ou n'avait pas de telles photos en sa possession.

- Une personne s'est plainte qu'un membre de la GRC ait visité son domicile en son absence. Bien qu'informé par le fils du plaignant que ce dernier était absent et qu'il avait ordonné que personne ne soit autorisé à entrer chez lui en son absence, le membre est entré dans la résidence du plaignant et y est demeuré pendant quelque temps. Le Vice-président s'est dit en accord avec les mesures prises par la Gendarmerie afin d'éviter que la situation ne se reproduise.

- Une personne a prétendu que des membres de la GRC la harcelaient en l'assujettissant à une surveillance. Le Vice-président s'est dit convaincu que la plainte était sans fondement.

- Une personne a prétendu que la GRC s'était empressée indûment à accuser et à faire condamner un membre d'une équipe de hockey locale composée d'autochtones. Le plaignant a déclaré que l'enquête et la comparution devant le tribunal se sont déroulées rapidement, ce qui dénotait un préjugé contre les autochtones. Le Vice-président s'est dit convaincu que le membre de l'équipe de hockey n'a pas fait l'objet d'un traitement spécial du fait qu'il était autochtone.

- Une personne a prétendu qu'un membre de la GRC avait induit le tribunal en erreur pendant un procès, ce qui avait entraîné la condamnation du plaignant. Le Vice-président est convaincu que le membre de la GRC n'a pas induit le tribunal en erreur.

- Une personne s'est plainte d'avoir fait l'objet de discrimination dans la façon dont elle a été traitée, du fait qu'elle est atteinte du SIDA, pendant qu'elle était en détention. Le Président a examiné la plainte et s'est dit convaincu que le plaignant a été traité de

- le délai pour la transmission par la GRC de la documentation pertinente à la plainte s'établit en moyenne à 52 jours ouvrables; et

- la Commission a demandé de la documentation supplémentaire dans 23 des 65 cas. Il a fallu, en moyenne, 18 jours ouvrables pour que ce matériel lui parvienne. Au moment de la rédaction du précédent rapport, la Commission attendait toujours la documentation supplémentaire relative à quatre cas.

Quinze examens ont été complétés durant l'année d'exercice 1989-1990, et, dans sept de ces cas, le Président (ou le Vice-président) n'était pas satisfait de la suite donnée à la plainte par la GRC. Des rapports intermédiaires ont été envoyés au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC. Dans les huit autres cas, le Président (ou le Vice-président) était satisfait de la décision prise par la GRC. Des rapports finals ont été envoyés aux membres concernés et au plaignant ainsi qu'au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC.

Au cours de l'année d'exercice 1989-1990, le Président a délégué des fonctions d'examen au Vice-président.

Suite satisfaisante donnée à la plainte par la GRC

Dans l'année d'exercice 1989-1990, il y a eu huit examens à l'issue desquels l'examinateur était satisfait de la suite donnée à la plainte par la GRC. Voici une brève description de l'objet de ces plaintes.

- Une personne a déposé deux plaintes à l'égard de deux membres de la GRC concernant deux incidents différents au cours desquels elle aurait été doublée par des véhicules conduits par des membres de la GRC roulant à une vitesse bien au delà de la limite indiquée. Aux yeux du plaignant, cela dénotait un mépris de la loi et un manque de considération pour les automobilistes qui observaient le code de la route. Le Vice-président était convaincu que, dans les deux cas, une accusation ne pouvait être portée faute d'éléments de preuve.

ments recueillis par la GRC au cours de l'enquête. Si, après avoir demandé les renseignements manquants, le Président est informé que ces renseignements ne sont pas disponibles à la GRC, cela l'aide à déterminer si une enquête plus approfondie s'impose. Comme on pourra le constater dans les pages qui suivent, l'obtention de la documentation pertinente peut se révéler un processus assez long.

Au cours de la période visée par le Rapport annuel de 1988-1989, seulement six plaintes ont été renvoyées devant la Commission pour examen. Au moment de mettre sous presse, la Commission attendait toujours les rapports et les autres renseignements pertinents que la GRC est tenue de fournir au Président pour les besoins de l'examen. Le premier de ces documents n'a pas été reçu avant le 7 juillet 1989, soit environ 70 jours après avoir que la demande de documentation ait été présentée à la GRC. Le délai de transmission de la documentation pertinente pour les six renvois reçus en 1988-1989 s'est établi en moyenne à 160 jours ouvrables.

Au cours de l'année d'exercice 1989-1990, le délai a été réduit, s'établissant en moyenne à 52 jours ouvrables. Dans quelques cas, la GRC a refusé de transmettre la documentation pertinente, prétextant que la plainte ne relevait pas de la Partie VII et que, du fait, n'étant pas du ressort de la Commission. Bien que des rencontres avec la GRC aient permis de résoudre le différend dans la plupart de ces cas, il y a encore plusieurs plaintes que la Commission ne peut examiner, car la GRC se refuse à lui transmettre la documentation pertinente. Cette question sera analysée plus à fond dans la partie III du présent rapport.

Les données relatives à la réception de la documentation pertinente s'établissent comme suit :

- des 90 renvois reçus au cours de l'année d'exercice 1989-1990, la Commission a reçu de la documentation concernant 65 cas;

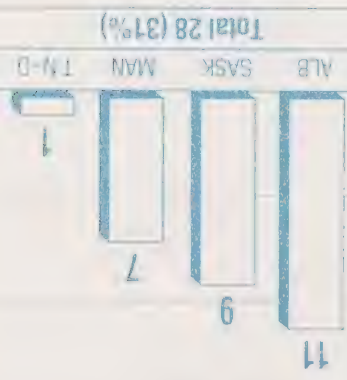
PLAINTES RENVOYÉES DEVANT LA COMMISSION POUR EXAMEN

Repartition des renvois par région

Région du Pacifique



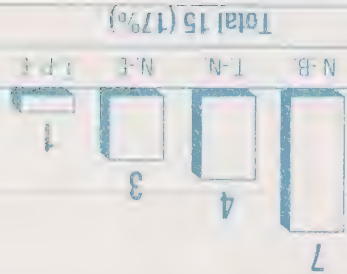
Région des Prairies



Région du Centre



Région de l'Atlantique



Nombre total de plaintes renvoyées – 90 (100%)

CHAPITRE 4
PLAINTES RENVOYÉES
DEVANT LA COMMISSION
POUR EXAMEN

Généralités

Le rôle principal de la Commission consiste à examiner les plaintes renvoyées devant elle par des personnes insatisfaites de la suite donnée par la GRC. Pendant l'année d'exercice en cours, la Commission a été saisie de 90 renvois tandis qu'elle en a reçu six au cours des six mois qui ont suivi sa mise en opération le 30 septembre 1988.

Toutes les plaintes renvoyées par écrit devant la Commission doivent être examinées par le Président. Si celui-ci est satisfait de la suite donnée à la plainte par la GRC, il fait parvenir un rapport final à cet effet au Commissaire de la GRC, au Solliciteur général du Canada, au membre dont la conduite a fait l'objet de la plainte et au plaignant. Si le Président n'est pas satisfait ou s'il estime qu'une enquête plus approfondie s'impose, il a à sa disposition plusieurs options qui sont prévues dans la loi :

- il peut transmettre au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC un rapport exposant ses conclusions et ses recommandations;
- il peut demander au Commissaire de la GRC de tenir une enquête plus approfondie sur la plainte;
- il peut lui-même tenir une enquête plus approfondie; ou
- il peut convoquer une audience pour enquêter sur la plainte.

Le Président a constaté que le travail consistant à déterminer s'il est satisfait ou non de la suite donnée à la plainte par la GRC équivaut presque à une enquête en soi. D'ailleurs, dans certains cas, il ne reçoit pas de la GRC suffisamment d'information pour lui permettre d'en arriver à une décision. Cela tient parfois au fait que la Commission n'a pas reçu tous les renseignements

Toutefois, la Loi sur la GRC oblige le Président à examiner toutes les plaintes qu'il a portées. Par conséquent, le Président reçoit de la GRC les documents pertinents sur la plainte et sur l'enquête menée. Le Président a reçu ces documents le 30 novembre 1989. Les documents pertinents dévoilaient, pour la première fois, le nom de la plaignante, qui vit en Australie. Elle n'avait pas été interrogée par la GRC. Depuis, la Commission a communiqué avec la plaignante, ce qui veut dire que cet aspect de l'enquête étant terminé, le Président sera en mesure de présenter son rapport.

Il convient de souligner qu'après avoir saisi la GRC de cette plainte, le Président a été prié de signer un formulaire n° 1442. Il s'agit d'un relevé de plainte sur lequel la GRC consigne le résumé de la plainte. La Commission s'est souvent opposée au fait que la GRC demande aux plaignants de signer ce formulaire même après avoir reçu une plainte écrite. Le résumé de la plainte qui se trouve sur le formulaire n° 1442 n'est pas toujours tout à fait exact et, de toute façon, il est inutile lorsqu'une plainte est portée par écrit. Le Président a donc refusé de signer le formulaire n° 1442. Si la GRC désire utiliser ce formulaire comme formulaire d'enregistrement, la Commission n'y voit pas d'objection. Toutefois, elle ne devrait pas faire signer le formulaire lorsqu'une plainte a déjà été déposée par écrit et transmise à la GRC par la Commission ou par les autorités provinciales. Si le formulaire est utilisé dans de tels cas, la plainte originale transmise à la Commission devrait être soit jointe au formulaire n° 1442, soit y être reproduite textuellement.

- La première plainte laissait croire que les membres de la GRC pouvaient avoir fait usage de force excessive pour ce qui a semble être l'arrestation d'une femme à l'un des principaux aéroports du Canada.

- La seconde visait la conduite des membres de la GRC qui participaient à une opération en Thaïlande dans le cadre d'une enquête sur un réseau de trafiquants de drogues. Un membre y a perdu la vie dans l'exercice de ses fonctions.

Le chapitre 5 fait mention de la plainte relative à l'opération menée en Thaïlande, laquelle fait aussi l'objet d'une enquête dans l'intérêt public.

La plainte relative à l'arrestation d'une femme dans un aéroport a été envoyée à la GRC le 31 mars 1989. La GRC a terminé son enquête et le Président a été informé des suites données à la plainte dans une lettre datée du 29 juin 1989. Comme la GRC le fait habituellement dans les lettres de ce genre, elle expliquait brièvement qu'après avoir mené une enquête en règle, elle n'avait pas recueilli suffisamment de renseignements pour déterminer si les membres avaient agi autrement que de façon légitime et convenable. Dans un certain nombre de cas, la Commission a souvent fait des observations sur l'insuffisance des rapports remis aux plaintants qui ne disent à peu près rien de plus que la plainte est « justifiée », « injustifiée » ou « non fondée ». Comme la Loi sur la GRC oblige le Commissaire à remettre au plaignant un résumé de la plainte et des résultats de l'enquête, la Commission s'est dite d'avis que la GRC était tenue de donner aux plaignants des explications plus détaillées au sujet de son enquête et des conclusions tirées des renseignements obtenus. La Commission a réagi favorablement à cette proposition en remettant aux plaignants des rapports beaucoup plus détaillés qu'auparavant. Dans le cas de la plainte relative à l'incident qui s'est produit dans un aéroport, la Gendarmerie a fait un compte rendu beaucoup plus détaillé de son enquête dans une lettre datée du 17 août 1989.

- Négligence

La fille du plaignant se promenait à bicyclette lorsque elle a été renversée par un véhicule de la société X. La jeune fille a subi de nombreuses blessures qui, selon le plaignant, la faisaient encore souffrir au moment où il a déposé la plainte. Un membre de la GRC s'est rendu à l'hôpital peu de temps après l'accident pour demander à la famille si elle voulait que des accusations soient portées contre le conducteur du véhicule. À ce moment-là, la famille était trop affolée pour prendre une décision. Quelque temps après, le plaignant a communiqué avec la division de la circulation routière du détachement d'Ottawa pour demander si des accusations avaient été portées. Le plaignant soutient que le sergent à qui il s'est adressé lui a répondu que la GRC avait décidé de ne pas porter d'accusation simplement parce que « porter des accusations contre la société X ne se faisait pas ». Le plaignant estime que des accusations auraient dû être portées et que les agents enquêteurs ont fait preuve de négligence puisqu'ils n'ont pas pris les mesures nécessaires pour que des accusations soient portées immédiatement ou ultérieurement contre le conducteur responsable.

Plaintes déposées par le Président

En vertu de la Partie VII, le Président peut porter plainte lorsqu'il estime avoir des motifs raisonnables de le faire. Le Président peut intervenir lorsqu'il prend connaissance de la conduite d'un membre de la GRC et qu'à la lumière des renseignements dont il dispose, il estime avoir des motifs raisonnables de faire enquête. Une enquête a pour objet d'établir les faits; elle peut révéler que les faits ne sont pas ce qu'ils semblent être au moment où la plainte a été portée. Le cas échéant, l'enquête permet de disculper le membre de tout soupçon d'inconduite.

Le Président a porté une plainte en 1988-1989 et une autre au cours du dernier exercice financier.

a verrouillé la porte du détachement tout de suite après le départ de la plaignante et de ses compagnons de route. Ce geste a donné à la plaignante et à ses amis l'impression que le membre de la GRC avait plus envie de fermer le bureau que de leur prêter assistance. La plaignante s'est dite insatisfaites tant de la brusquerie du membre que de son indifférence.

Attitude et dénégation de droits

Un homme s'est plaint à la Commission qu'un caporal de la GRC l'avait arrêté sous prétexte qu'il était ivre dans un lieu public. L'incident est survenu à 2 h 30 dans un restaurant où le plaignant prenait un café. L'homme a informé le caporal qu'il n'avait pas consommé d'alcool depuis six ans. Selon le plaignant, le caporal lui a dit qu'il l'arrêtait pour avoir trouble la paix et qu'il l'emmènerait passer la nuit en prison. Le caporal lui a alors demandé de monter dans la voiture de la GRC et l'a conduit dans un stationnement désert. Le caporal a ensuite ouvert la portière arrière et ordonné à l'homme de descendre. Le plaignant affirme avoir été traité injustement ou incorrectement et arrêté sans motif.

Négligence

Un homme qui prétend avoir été arrêté au milieu de la nuit dans sa chambre d'hôtel a été informé par le membre de la GRC que son arrestation s'inscrivait dans une enquête sur des voies de fait perpétrées contre une femme. L'homme a été détenu et mis en liberté le lendemain sous caution personnelle. Lorsque l'homme a comparu en cour deux semaines plus tard, on lui a appris que les poursuites avaient été suspendues et qu'il était libre. L'homme s'est plaint à la Commission que si le responsable de son arrestation avait bien fait son enquête avant de l'arrêter et de l'accuser, il aurait découvert que l'allégation n'était pas fondée. L'homme a perdu son emploi en raison de son arrestation et des accusations portées contre lui.

- Dénégation de droits

Un homme qui a subi des traitements psychiatriques s'est plaint à la Commission d'avoir été arrêté par trois membres de la GRC qui ont utilisé de force excessive au moment de l'arrestation. Selon le plaignant, à son arrivée au détachement de la GRC, il n'a pas été informé des motifs de son arrestation et de sa détention et il s'est vu refuser la permission d'appeler son avocat lorsqu'il en a fait la demande. Les membres de la GRC ont ri de lui lorsqu'il s'est inquiété de son chien qui était enfermé dans la maison. L'un des membres a tourné le plaignant en ridicule parce qu'il avait subi des traitements dans un hôpital psychiatrique. Le plaignant affirme que les membres de la GRC l'ont maltraité, qu'ils ne lui ont pas permis d'appeler son avocat et qu'ils l'ont lésé de ses droits constitutionnels en ne lui communiquant pas les motifs de son arrestation et de sa détention.

- Attitude

Au moment où elle se déplaçait en voiture avec d'autres membres de sa famille, une personne âgée, résidente d'une autre province, s'est fait arrêter pour excès de vitesse. Même si le membre de la GRC qui lui a donné la contravention s'est montré très courtois et très poli, la plaignante soutient qu'elle ne roulait pas trop vite et que l'agent a fait erreur, bien que le membre affirme avoir chronométré la vitesse du véhicule par radar. À leur arrivée dans la communauté la plus proche, la plaignante, son mari et les deux autres occupants de la voiture, qui étaient aussi des personnes âgées, se sont arrêtés au détachement de la GRC pour expliquer qu'ils estimaient avoir été injustement mis à l'amende. Il était 17 h, et le membre à qui la plaignante s'est adressée, semblait avoir hâte de « fermer boutique ». Après avoir fait part de ses doléances au membre, la plaignante soutient que ce dernier a levé les bras en signe d'impuissance et lui a dit : « Nous procédons à une opération éclair de dix jours, et vous êtes l'une des victimes. » Le membre de la GRC

système digestif. Après avoir passé trois jours dans cette cellule, le plaignant s'est fait dire qu'il serait conduit à l'hôpital pour y subir une radiographie. Le plaignant soutient que, malgré son refus, il a été transporté à l'hôpital, mis sous sédation et radio-graphié. Il semble que la radiographie n'a révélé la présence d'aucun corps étranger dans son système digestif. Selon le plaignant, on lui a ensuite inséré un instrument dans le rectum pour déterminer si des objets interdits y avaient été cachés. Il affirme qu'on lui a administré un lavement de force pour l'obliger à se vider les intestins et qu'on l'a placé dans une chambre d'observation, sous la surveillance d'un des membres de la GRC. Le plaignant soutient qu'il n'a éliminé aucun objet interdit et qu'il n'en avait aucun de caché dans le système digestif. Il affirme ne pas avoir consenti aux mesures prises par les membres de la GRC et soutient que ces mesures constituent des voies de fait.

Force excessive

Une femme a omis de comparaître en cour criminelle parce qu'elle devait se présenter devant un tribunal de la famille le même jour. Avant la date de sa comparution, le mari de cette femme a communiqué avec le GRC à répondre au mari de communiquer avec le juge, mais le mari ne l'a pas fait. Comme la femme n'avait pas respecté son assignation à comparaître, la cour criminelle a donc émis un mandat d'arrestation contre elle. Le membre de la GRC avec qui le mari de la prévenue avait communiqué s'est rendu à la maison de cette dernière pour y exécuter le mandat d'arrestation. La femme, qui est la plaignante, a refusé de se laisser passer les menottes et le membre de la GRC a usé de force pour y arriver. La plaignante soutient donc avoir subi une blessure à la main et se dit d'avoir que le membre a fait usage de force excessive lors de son arrestation.

- Force excessive

Un résident d'une petite communauté s'est fait arrêter par la GRC sous prétexte qu'il était ivre dans un lieu public. Lorsque ce dernier s'est montré quelque peu hésitant à remettre ses effets personnels dans la salle des arrestations, il prend qu'un membre l'a pris à la gorge et qu'un autre l'a frappé à l'estomac. Selon le plaignant, lorsque les membres de la GRC l'ont enfermé dans une cellule, il est tombé, se fracturant le crâne et il est resté inconscient pendant des heures avant d'être examiné par un médecin et transporté à l'hôpital en ambulance. Le plaignant affirme que les membres de la GRC ont fait usage de force excessive lors de son arrestation.

Force inutile et excessive

Le plaignant a vu un membre de la GRC, qui courait après un voleur, attraper ce dernier par le collet. Le suspect et le membre sont tous les deux tombés. Lorsque le suspect a tenté de se relever, il semblerait que le membre, croyant que le suspect tentait de s'enfuir, l'a frappé dans la nuque avec sa main. Le suspect est tombé, ce qui a permis au membre de lui placer les mains derrière le dos et de lui passer les menottes. Le plaignant, qui a vu la scène de la fenêtre de son appartement, a déclaré que le policier a frappé le suspect au visage ou près du visage lorsque ce dernier avait les mains liées et qu'il se trouvait au sol. D'après le plaignant, il ne semblait y avoir aucune raison pour que le membre frappe le suspect après lui avoir passé les menottes et l'avoir maîtrisé. À son avis, le membre a semblé faire usage de force inutile et excessive.

- Violation des droits et voies de fait

Le plaignant soutient que, pendant sa période d'incarcération dans un pénitencier fédéral trois membres de la GRC l'ont enfermé dans une cellule où la toilette ne fonctionnait pas afin de s'assurer qu'il ne ferait pas disparaître les objets interdits qu'on le soupçonnait d'avoir cachés dans son

Nature des plaintes

La GRC classe les plaintes reçues en 16 catégories. La Commission étudie les diverses méthodes de classification et poursuit ses discussions avec la GRC en vue de trouver des catégories qui pourraient être utilisées par les deux organisations.

Voici des exemples de plaintes reçues en 1989-1990. Certaines font état de la gravité, d'autres, de la diversité, des plaintes déposées.

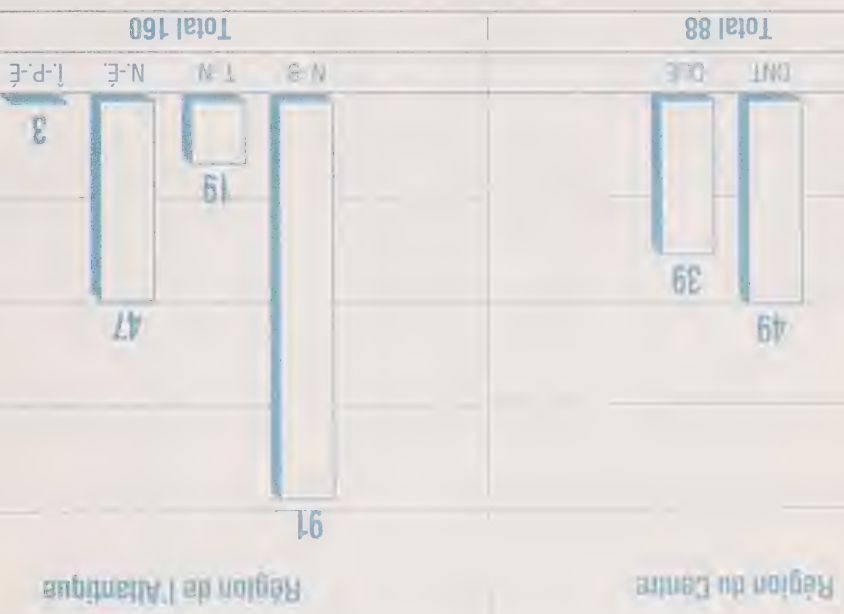
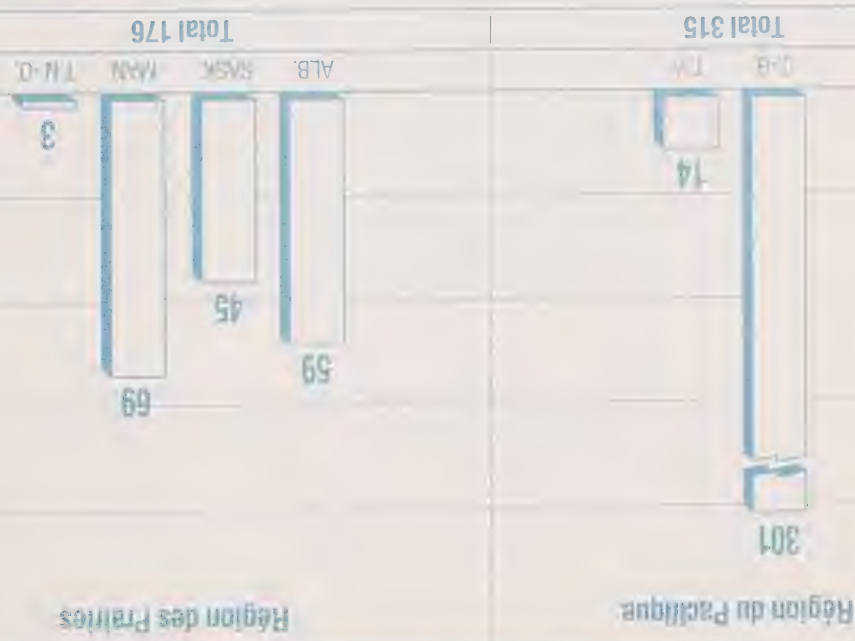
- Insuffisance du service

Plusieurs personnes vivant dans une collectivité se sont plaintes à la Commission que des membres de la tribu locale s'étaient introduits dans une maison pour aller y chercher une jeune Indienne de force. Cette jeune personne, qui avait refusé de participer à une cérémonie religieuse d'initiation, a été emmenée à la longue maison de la tribu et contrainte d'y participer. Par la suite, elle a été hospitalisée en raison des blessures subies au cours de la cérémonie. Elle fait partie du groupe de personnes à avoir porté plainte. Ses amis se sont rendus au détachement local de la GRC pour demander aux agents de la sortir de la longue maison. D'après les plaignants, les membres de la GRC ont refusé d'intervenir lorsqu'ils ont été mis au courant des allégations d'enlèvement, de voies de fait causant des lésions corporelles et d'introduction par effraction. Ils soutiennent que les membres de la GRC ont refusé de les aider parce que la GRC a pour principe de ne pas intervenir dans les cérémonies religieuses des autochtones. Les plaignants affirment aussi que l'un des membres de la GRC a répondu à la victime de l'introduction par effraction que les autochtones avaient le droit de s'introduire par effraction dans la maison des autres autochtones pendant les cérémonies religieuses. Les plaignants estiment que la GRC a refusé de les aider lorsqu'ils lui en ont fait la demande.

Les statistiques de la Commission ne coïncident pas de cette dernière englobent toutes les plaintes qui lui ont été envoyées directement ainsi que celles qui ont d'abord été envoyées à la Commission et aux autorités provinciales. Par exemple, les deux tableaux révèlent que près de 40 p. 100 de toutes les plaintes proviennent de la Colombie-Britannique. Toutefois, même si seulement 6 p. 100 des plaintes relevant de la Partie VII reçues par la GRC proviennent du Nouveau-Brunswick, 12 p. 100 des plaintes reçues par la Commission venaient de cette province. Par ailleurs, 16 p. 100 des plaintes reçues par la GRC proviennent de l'Alberta tandis que seulement 8 p. 100 des plaintes reçues par la Commission viennent de cette province. Ces observations permettent de tirer diverses conclusions. Il se peut que les résidents de certaines provinces soient mieux informés de l'existence de la Commission ou que les plaignants d'une autre province désistent à envoyer leurs plaintes à un établissement gouvernemental situé à Ottawa alors qu'ils peuvent les remettre au détachement local de la GRC.

La manière d'envisager la Partie VII et la façon de consigner les plaintes influent aussi sur les statistiques. La Commission et la Gendarmerie ont des points de vue différents pour ce qui est de la définition d'une plainte aux fins de la Partie VII de la Loi sur la GRC. Cette question est discutée en détail à la partie III du présent rapport. En outre, comme le mentionne le dernier rapport annuel, la Commission considère chaque plainte comme une entité distincte, qu'elle porte sur un membre ou sur un incident précis. Quant à elle, la GRC considère la plainte formulée par une personne comme une seule et même plainte même si un certain nombre d'incidents y sont visés. La Commission a discuté de cette question avec la GRC et il se pourrait qu'une méthode commune de calcul soit adoptée puisque la GRC procède actuellement à l'inventaire par classement des plaintes déposées en vertu de la Partie VII.

TABEAU B
Répartition, par région, des plaintes envoyées à la Commission
entre le 1^{er} avril 1989 et le 31 mars 1990



Nombre total des plaintes – 748¹

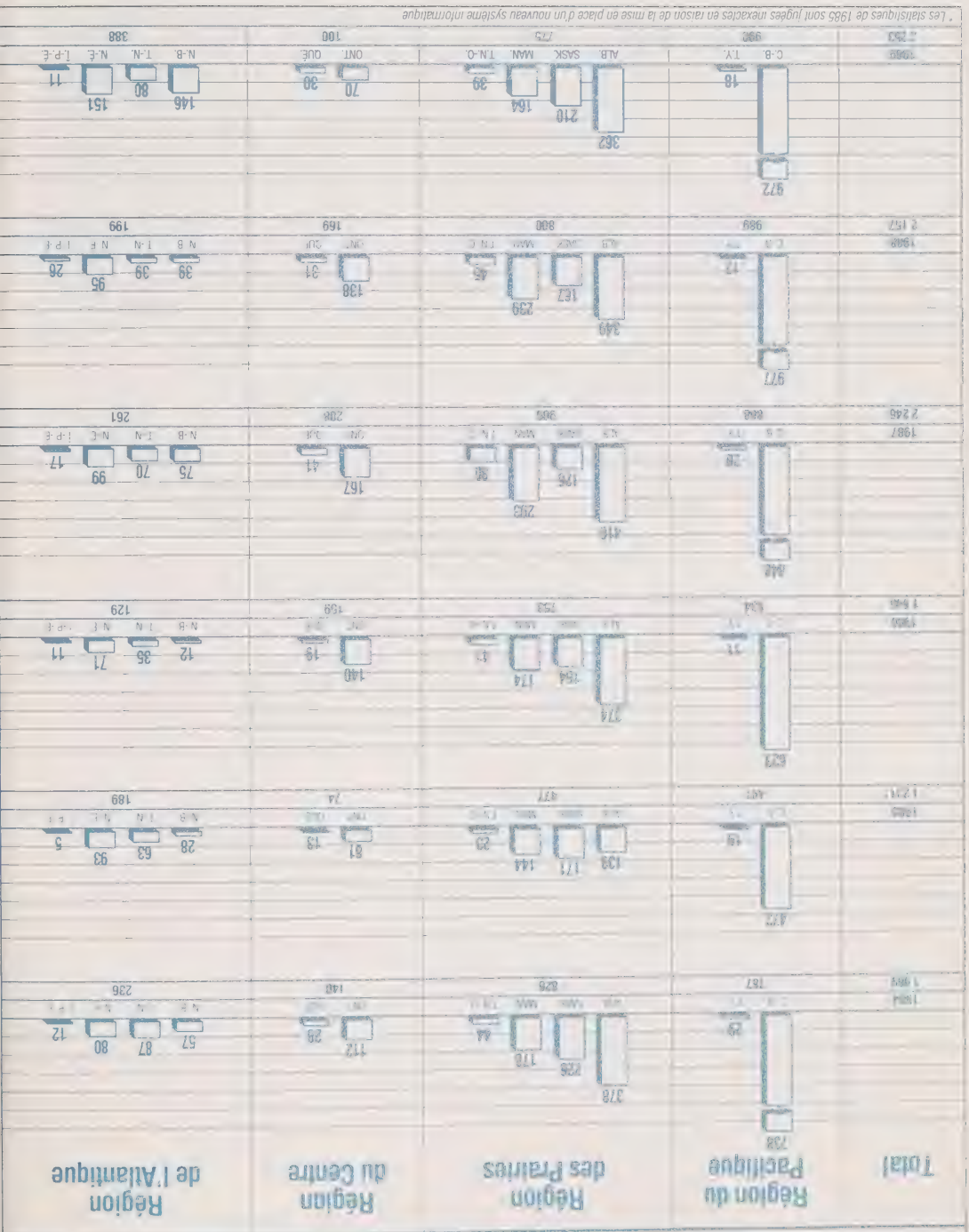
¹ 9 plaintes ont été consignées sous « Autres »

Cette situation reflète le fait que les agents de police ont tendance le plus souvent à entrer en contact avec le public et que ces prises de contact se font généralement en public. Les renseignements fournis par la Gendarmerie indiquent que près du tiers de toutes les plaintes portent sur l'attitude d'un membre. Les plaintes au sujet de l'insuffisance du service et de la conduite d'une enquête sont aussi fréquentes : elles représentent environ un cinquième de toutes les plaintes.

Lorsqu'une personne entre en communication avec la Commission pour se plaindre de la conduite d'un membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions, un agent des plaintes consigne la plainte, en confirme l'existence auprès du plaignant et prépare un sommaire en vue de l'envoyer à la GRC pour qu'elle la règle. Il est arrivé que des membres de la GRC se disent mécontents du fait que les plaintes transmises par la Commission portent sur des incidents mineurs et leur fassent perdre du temps. La Partie VII de la Loi sur la GRC n'investit toutefois pas la Commission du pouvoir de distinguer les plaintes relatives à des incidents graves de celles relatives à des incidents mineurs. La Loi exige que le Commissaire de la GRC soit informé de toute plainte reçue par la Commission et par les autorités de chaque province. Il appartient ensuite au Commissaire de régler la plainte en vertu de la Partie VII.

Depuis que la Commission est devenue fonctionnelle, c'est-à-dire le 30 septembre 1988, elle reçoit un nombre croissant de plaintes. Au cours de ses six premiers mois d'existence, elle a reçu 143 plaintes, soit 13 p. 100 de toutes les plaintes reçues par la GRC en vertu de la Partie VII pendant cette période. Au cours des 12 mois suivants, période couverte par le présent rapport, elle en a reçu 748, soit 33 p. 100 de toutes les plaintes déposées en vertu de la Partie VII. Cette augmentation semble indiquer que le public est de mieux en mieux informé : il sait que la Commission constitue un organisme autorisé à étudier les plaintes et à faire enquête indépendamment de la GRC. Le tableau B (page suivante) fait état des plaintes reçues par la Commission, par région.

TABLEAU A
Répartition des plaintes reçues par la GRC de 1984 à 1990
Nombre de plaintes



CHAPITRE 3
VOLUME, DISTRIBUTION ET
NATURE DES PLAINTES

Volume et distribution

Au cours de l'année d'exercice 1989-1990, la GRC a fait savoir à la Commission qu'elle avait reçu 3 328 plaintes et qu'elle en avait classifié 2 253 dans la catégorie des plaintes présentées en vertu de la Partie VII et 1 075, dans la catégorie des plaintes ne relevant pas de la Partie VII. Parmi les 2 253 plaintes déposées en vertu de la Partie VII, 748 ont été reçues initialement par la Commission, puis envoyées au Commissaire de la GRC pour être réglées conformément à la Partie VII de la Loi sur la GRC.

Le tableau A (page suivante) fait état de la distribution des plaintes relevant de la Partie VII que la GRC a reçues au cours de l'exercice financier de 1989-1990. Le tableau tient compte des plaintes reçues initialement par la Commission et les autorités provinciales et envoyées à la GRC pour fins de règlement. Parmi les 1 075 plaintes ne relevant pas de la Partie VII que la GRC a reçues au cours de la même période, 520 ont été envoyées directement au (quantité) de la GRC à Ottawa. Bon nombre de ces plaintes concernaient les changements proposés à l'uniforme, l'aide au grand public, les œuvres de l'administration fédérale en matière de langues officielles et les unités de la personne.

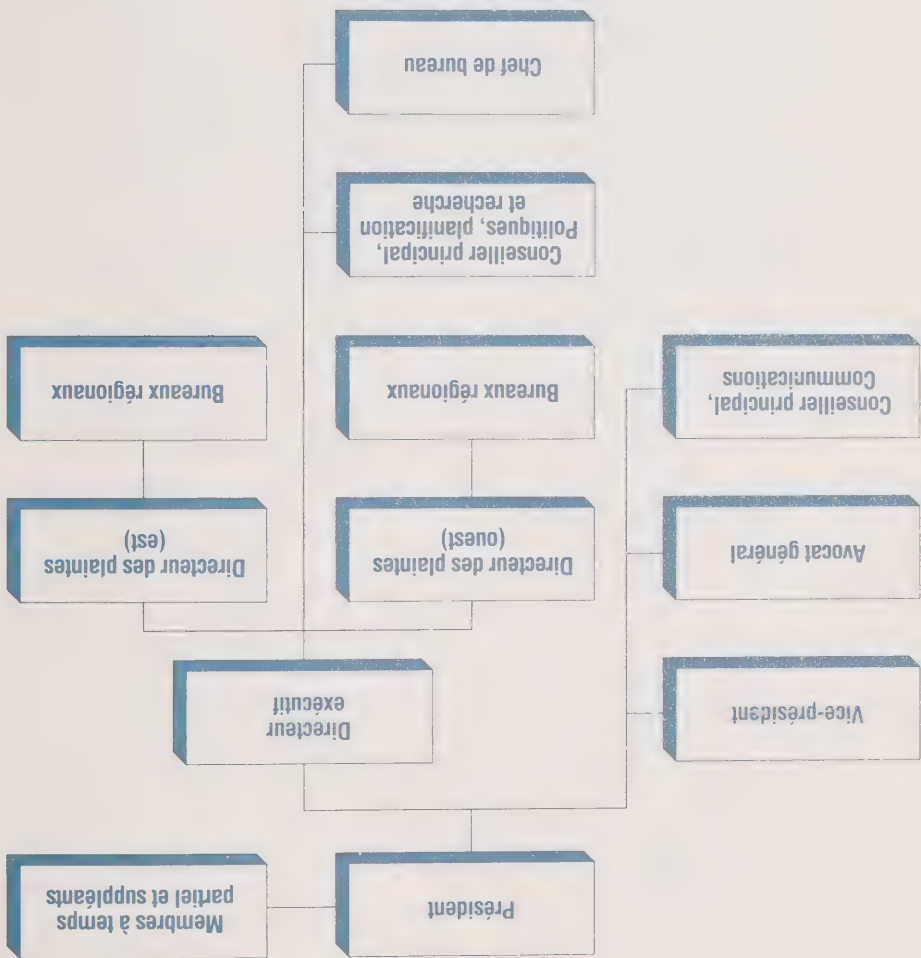
Le nombre de plaintes provenant des régions du Pacifique et des Prairies correspond étroitement au nombre de membres de la GRC dans ces régions. En effet, plus de 80 p. 100 des membres de la GRC qui assurent des services de police provinciaux et municipaux y sont affectés. L'expérience de la GRC révèle que plus de 75 p. 100 des plaintes sont formulées contre les membres agissant comme agents de police et que plus de 50 p. 100 des incidents à l'origine des plaintes se produisent dans des lieux publics, à savoir la rue, les établissements commerciaux, comme un centre commercial, les magasins, les restaurants ou les bars.

PARTIE II

EXPÉRIENCE DES PLAINTES



ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION



Dépenses de la Commission

Dépenses du Programme :
(en milliers de dollars)

	Prévu	Réel*
Personnel		
Traitements et salaires	1 035	646
Autres frais touchant le personnel	160	103
Total (Personnel)	1 195	749
Biens et services		
Transport et communications	665	182
Information	75	24
Services professionnels et spéciaux	791	246
Location	30	3
Achat de services et réparation	50	10
Services publics, fournitures et approvisionnements	150	480
Total (Biens et services)	1 761	945
Total des dépenses de fonctionnement	2 956	1 694
Capital	80	12
Total des dépenses	3 036	1 706

* Dépenses pour les six premiers mois de fonctionnement, soit du 30 septembre 1988 au 31 mars 1989

Années-personnes de la Commission

		1990-1991	1989-1990
Années-personnes :			
Contrôles par le Conseil du Trésor	Autres	26	18
	Autres	2	2
	Total	28	20

« Autres » représente le Président et le Vice-président qui sont nommés par décret du Conseil.

La Commission a examiné et mis au point ses règles de pratique devant servir aux audiences. Elle a en outre rédigé un Guide du Greffier pour les audiences de la Commission.

Communications

La Commission a élaboré un plan en vue d'une stratégie de communications, qui est sur le point d'être mis en oeuvre. Le plan porte sur la communication avec le public en général, mais un effort spécial sera fait en ce qui concerne les autochtones. Des dépliants sur la Commission ont été imprimés et sont en voie de distribution.

L'avenir

Grâce à sa nouvelle structure et à l'augmentation de ses ressources pour l'année d'exercice de 1990-1991, la Commission devrait poursuivre son programme avec efficacité. Toutefois, selon les prévisions, ces ressources ne suffiront pas à la demande de travail au delà de l'année d'exercice 1990-1991. La Commission continuera d'analyser ses exigences et, compte tenu des restrictions gouvernementales, déterminera les ressources supplémentaires dont elle aura besoin. Si la décision de la Cour fédérale concernant la rétro-activité est maintenue, il s'en suivra une augmentation de la charge de travail qui nécessitera des ressources temporaires additionnelles.

Parmi les changements envisagés, mentionnons l'annexion d'un bureau régional dans les Provinces de l'Atlantique, l'accroissement des responsabilités des bureaux régionaux et la création de bureaux satellites dans les provinces qui sont sans bureau régional. Ces changements permettraient à la Commission de mieux répondre aux plaintes et, de façon générale, d'améliorer son service au public.

Des représentants de la Commission ont visité plusieurs divisions de la GRC et ont rencontré des membres de tous niveaux afin d'échanger des idées sur le processus de règlement des plaintes. Il y a eu des rencontres périodiques entre le président de la Commission et l'officier chargé par la GRC de s'occuper du règlement des plaintes. Plusieurs rencontres ont eu lieu avec du personnel des Quartiers généraux de la GRC afin de discuter de l'interprétation de la *Loi sur la GRC*, de l'élaboration de systèmes et de procédures compatibles ainsi que de nombreuses autres questions.

Des membres et des employés de la Commission ont assisté au colloque du Comité externe d'examen de la GRC portant sur des questions liées aux ressources humaines, à la réunion annuelle de l'International Association for the Civilian Oversight of Law Enforcement, à la conférence annuelle du Conseil des Tribunaux administratifs canadiens et à la réunion annuelle des Commissions de police provinciales.

Le 29 novembre 1989, la Commission a tenu un colloque auquel ont assisté des chefs des Commissions de police provinciales, spécialistes des questions juridiques, universitaires, représentants de la haute direction et des Divisions de la GRC et employés du Secrétariat du Solliciteur général. Le colloque a porté sur des questions d'intérêt mutuel, y compris :

- certaines questions découlant de l'enquête Marshall en Nouvelle-Écosse et une mise à jour sur l'enquête concernant la tribu Blood en Alberta;
- divers aspects de la conduite de la police comme la qualité des enquêtes policières, le fait de ne pas intervenir à la suite d'une demande d'aide et la conduite de la police en dehors des heures de travail; et
- les récentes mesures législatives adoptées au Canada.

Les 30 novembre et 1^{er} décembre 1989, la Commission a tenu sa deuxième réunion annuelle à Ottawa.

des conseils ou la représentation dans des délibérations comme celles liées à la question de la rétroactivité. Des avocats possédant une expertise et des compétences particulières sont choisis à cette fin.

Ces avocats sont rémunérés par la Commission suivant les taux en vigueur au ministère de la Justice, mais ils ne proviennent pas dudit ministère, pas plus qu'ils ne sont autorisés par ce dernier. Comme le ministère de la Justice fournit des services juridiques à la GRC, il ne conviendrait pas qu'il participe à la sélection des avocats de la Commission.

Activités

Le Bureau de conseillers en gestion a été chargé d'examiner la structure organisationnelle de la Commission. Lorsqu'elle envisagera de restructurer ses opérations et de redéfinir les fonctions de certains de ses employés, la Commission se servira de cette analyse. La Commission procède à l'implantation d'un système intégré d'information, pour les besoins de la gestion et des opérations, qui permettra notamment de relier le Quartier général avec les bureaux régionaux actuels ou à venir.

La Commission a effectué des recherches d'ordre juridique sur un certain nombre de questions, notamment en ce qui concerne les lois provinciales régissant les dispositifs externes de contrôle en matière d'application des lois au Canada. Elle a procédé en outre à un examen des résultats des travaux de recherche portant sur l'utilisation de force meurtrière par la police et contre celle-ci et sur le recours par la police à la force moins que meurtrière. Dans le cadre d'une autre étude, on examine actuellement le concept de « force excessive ». Cette étude devrait se révéler utile, dans le cas des plaintes alléguant l'utilisation d'une force excessive, pour établir une ligne de démarcation entre une conduite acceptable et une conduite inacceptable. Les résultats de ces recherches seront rendus publics en temps et lieu.

Ressources de la Commission

L'effectif de la Commission comprend un directeur exécutif, un avocat général, un directeur des Plaintes, un conseiller principal en Communications, un conseiller principal en matière de Politiques, de planification et de recherche, un chef de bureau, deux directeurs régionaux, des préposés aux plaintes et des employés de soutien.

On trouvera dans les graphiques à la fin du présent chapitre un aperçu des ressources humaines et financières de la Commission ainsi qu'un organigramme.

Le Secrétaire général continue de fournir des services de soutien et des compétences en matière de ressources humaines et d'administration. L'excellent service fourni par le Secréariat est d'ailleurs fort apprécié. Cela permet à la Commission de s'acquiescer de sa tâche avec efficacité.

Le bureau régional de la Colombie-Britannique et du Yukon, qui est situé à Vancouver, a ouvert ses portes en mai 1989. Il compte un directeur régional, deux préposés aux plaintes et des employés de soutien. Le bureau est extrêmement occupé. Quarante pour cent de la charge de la Commission provient de la Colombie-Britannique.

Le bureau régional des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest ouvrira ses portes à Edmonton en juin 1990.

Le 1^{er} mai 1989, le siège de la Commission, qui logeait dans des locaux temporaires à Hull, a été emménagé dans un bureau permanent situé au 60, rue Queen, au centre-ville d'Ottawa.

Recours à des avocats spéciaux

Pour ses audiences, la Commission retient les services d'avocats du secteur privé qui lui prodiguent parfois

La Commission

La Commission se compose d'un président et d'un vice-président à temps plein, ainsi que de 12 membres à temps partiel, comme il est indiqué au début du rapport. Comme l'exige la Partie VI, il y a un membre à temps partiel pour chacune des provinces et les deux territoires ayant conclu avec le gouvernement fédéral un contrat relativement aux services de police fournis par la GRC. Il s'agit de toutes les provinces à l'exception de l'Ontario et du Québec. À l'heure actuelle, il y a un membre à titre particulier qui provient de l'Ontario et un autre, du Québec. De plus, des membres supplémentaires ont été nommés pour neuf des membres à temps partiel.

La principale fonction des membres est de tenir les audiences que leur a assignées le président de la Commission.

Le président de la Commission assure la direction de la Commission et contrôle la gestion du personnel. De plus, il est habilité à recevoir et à examiner des plaintes ainsi qu'à enquêter et à faire rapport sur celles-ci; il peut convoquer une audience dans certains cas. Il peut lui-même porter plainte lorsqu'il est convaincu qu'il y a des motifs raisonnables de le faire. Le président doit présenter au Solliciteur général du Canada un rapport annuel qui doit être déposé devant le Parlement.

Le Président peut déléguer au vice-président tous ses pouvoirs et ses fonctions sauf sa responsabilité à l'égard de la rédaction du rapport annuel et son pouvoir de déléguer. Le président de la Commission a délégué au vice-président le pouvoir d'examiner des plaintes aux termes de l'article 45.41 de la *Loi sur la GRC*.

À mon avis, l'objectif principal des Parties VI et VII de la Loi est l'avancement d'une cause publique, soit la protection de la population. Dans la mesure où l'on peut dire que ces modifications influent sur des droits ou des intérêts fondamentaux ou prévoient des sanctions pour des agissements passés, qui sont subordonnés à l'objectif principal ici... Étant donné l'objectif principal ici, soit la protection du public, la présomption contre l'application rétroactive de la Partie VII à des agissements datant d'avant son entrée en vigueur ne tient pas.

L'avocat du Procureur général a présenté un argument en sens contraire. Ce dernier a déposé un avis d'appel le 30 avril 1990. On prévoit que la Cour d'appel fédérale statuera sur l'affaire à l'automne.

L'application du jugement du tribunal de première instance peut être suspendue tant que la question de l'appel ne sera pas tranchée, si une demande est présentée en ce sens. Nous croyons savoir que le Procureur général présentera effectivement une demande en ce sens.

Entre-temps, les personnes dont les plaintes datent d'avant le 30 septembre 1988 doivent continuer à attendre le résultat de ces procédures. Leur patience est mise à rude épreuve. Paradoxalement, c'est le ministère de la Justice, qui s'oppose à la rétroactivité, qui est chargé de la rédaction des textes législatifs. Il aurait suffi de prévoir deux lignes dans la Partie VII, ou de les ajouter à la faveur de modifications apportées par la suite, pour trancher la question, dans un sens ou dans l'autre, ce qui aurait permis d'éviter des dépenses considérables et une accumulation des attentes (et des frustrations) parmi les plaignants concernés.

La Loi prévoit des procédures distinctes et séparées pour l'imposition de mesures disciplinaires à des membres de la GRC et pour le traitement des plaintes du public, mais il existe des liens entre ces deux aspects. Une plainte peut donner lieu à des procédures disciplinaires. De plus, il se peut qu'un plaignant veuille savoir le résultat de ces procédures. (Voir le chapitre 6 du rapport annuel de l'année dernière).

Rétroactivité du mandat

Dans le rapport annuel de l'année dernière, il a été question de la rétroactivité possible des Parties VI et VII. On a mentionné que, après consultation de la Commission, le Procureur général du Canada avait saisi de cette question la Cour fédérale du Canada. Le renvoi a été déposé le 12 mai 1989, la Commission y étant partie.

L'affaire a été débattue le 5 septembre 1989 et le juge a rendu sa décision le 11 avril 1990.

Il a été jugé que l'application des Parties VI et VII a un effet rétroactif.

Le juge MacKay a notamment déclaré ce qui suit :

Je suis disposé à conclure que les Parties VI et VII dans les modifications de la Loi ont été adoptées avant tout pour protéger le public et la GRC elle-même contre le risque d'appréhension ou de préjugés dans le règlement des plaintes au sujet de la conduite de la police. Avant ces modifications, la GRC elle-même fonctionnait comme le seul arbitre des plaintes formulées contre elle. La possibilité d'un examen indépendant et ouvert, par la Commission, du règlement des plaintes par la GRC ne peut qu'accroître la confiance du public dans la Gendarmerie et dans ses activités.

- la Commission doit aviser la GRC de toute plainte déposée devant elle afin que la GRC puisse faire enquête et en arriver à un règlement;

- s'il juge que l'intérêt public l'exige, le Président peut tenir une enquête ou convoquer une audience pour enquêter sur une plainte, que celle-ci ait ou non déjà fait l'objet d'une enquête de la part de la GRC;

- si le plaignant n'est pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé sa plainte, le Président procède à l'examen de celle-ci;

- si, après examen, le Président ne s'estime pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte, il peut décider de convoquer une audience;

- dans leurs rapports respectifs, le Président et la Commission formulent des conclusions et des recommandations.

En même temps qu'il a instauré la nouvelle procédure des plaintes, le législateur a aussi modifié la Loi sur la GRC à deux égards importants :

- il a prévu, dans la Partie II de la Loi, la mise en place du Comité externe d'examen afin d'examiner et d'entendre les appels et les griefs déposés par des membres de la Gendarmerie (ce qu'on pourrait appeler des plaintes internes), relativement aux mesures disciplinaires, aux renvois, à la rétrogradation et à la procédure de règlement des griefs;

- il a prévu, dans les Parties III, IV et V, une procédure de règlement des griefs des membres de la Gendarmerie, la possibilité de révisions en profondeur de la procédure disciplinaire ainsi qu'une procédure relative aux renvois et à la rétrogradation.

Le Comité externe d'examen et la Commission des plaintes du public sont deux organismes distincts et indépendants. Ils sont tous les deux extérieurs à la GRC. Le Comité externe d'examen se penche sur les questions internes propres à la Gendarmerie tandis que la Commission s'occupe des plaintes du public.

Le contexte législatif

Le Parlement a créé un mécanisme d'examen indépendant pour garantir que la GRC et ses membres scrutent comptables de leur conduite devant le public. Au centre de ce nouveau dispositif se trouve la Commission des plaintes du public.

La raison d'être de la Commission est de veiller à ce que :

- Ton donne suite de manière équitable et efficace aux plaintes du public; et

- Ton tiennes compte, dans l'examen des plaintes, du fait que l'intérêt public exige une application équitable et objective de la loi.

Les nouvelles dispositions ont été adoptées pour protéger le public contre la mauvaise conduite de la police et pour prévoir des mesures correctives le cas échéant; la loi contient également des dispositions pour garantir aux membres de la Gendarmerie un traitement équitable chaque fois qu'ils font l'objet de plaintes.

Le mandat confié à la Commission est énoncé à la Partie VII de la *Loi sur la GRC*, qui a été promulguée le 30 septembre 1988. Le législateur a attribué certaines responsabilités à la Commission en tant qu'organisme et tribunal, et certaines autres au Président. La direction de la Commission est confiée au Président, et c'est lui qui « assure la direction et contrôle la gestion de son personnel ».

Aux termes de la Partie VII :

- la Commission reçoit les plaintes du public;
- le Président peut lui-même porter plainte s'il est fondé à croire qu'il convient de le faire;

MANDAT ET ORGANISATION

PARTIE I



81	Médiation
82	Les plaintes du public et la discipline; le lien entre les deux
86	Possibilité d'obtenir de l'information de la GRC
93	Questions relatives à la Partie VI
96	Le dépôt et la réception des plaintes
98	Options possibles après l'examen
98	Duplication d'enquêtes
100	Désignation des présidents d'audience
<hr/>	
Partie IV: L'évolution du contexte politique :	
la voie de l'avenir	
105	<i>Chapitre 9: Grandes questions de principe</i>
107	La façon dont le contexte législatif a évolué
109	Comment notre loi aborde les questions de principe
112	<i>Chapitre 10: Événements récents dans les provinces</i>
117	Remarques finales

Partie III - Préoccupations et questions :
le besoin de réforme

Chapitre 6: Une procédure vraiment
publique?

La question

Rapports de la Partie VII

Principes de la Loi sur la protection des
renseignements personnels

Application des principes aux
cinq rapports

Année 8(2)m) de la Loi sur la protection
des renseignements personnels

Le besoin de réforme

Chapitre 7: Questions juridiques

Les questions

Plaintes concernant les activités,
les politiques et les attitudes générales
de la GRC

Les plaintes sont-elles dirigées contre la
Gendarmerie, contre les membres ou
contre les deux?

La signification de « conduite »

Chapitre 8: Autres questions et
préoccupations

Faut-il contribuer financièrement à la
représentation d'un plaignant par un
avocat aux audiences de la Commission?
Contrôle de la procédure relative
aux plaintes

Rapport annuel 1989-1990

Remarques préliminaires

xI

Partie I - Mandat et organisation

Chapitre 1: Le mandat 3

Le contexte législatif 3

Rétroactivité du mandat 5

Chapitre 2: Organisation 7

La Commission 7

Recours à des avocats spéciaux 8

Communications 11

L'avenir 11

Partie II - Expérience des plaintes

Chapitre 3: Volume, distribution et nature des plaintes 17

Volume et distribution 17

Nature des plaintes 22

Plaintes déposées par le Président 27

Chapitre 4: Plaintes renvoyées devant la Commission pour examen 30

Généralités 30

Suite satisfaisante donnée à la plainte par la GRC 33

Suite insatisfaisante donnée à la plainte par la GRC 35

Audiences 43

paraîtra sous peu. Par conséquent, dans une bonne partie des cas examinés, le mécanisme au sujet de la suite donnée à la plainte par la GRC s'est révélé justifié.

Six audiences publiques ont été convoquées par la Commission. Trois d'entre elles ont fait suite à l'examen d'une plainte renvoyée devant la Commission tandis que les trois autres ont résulté d'une enquête que le Président a ordonnée dans l'intérêt du public. Deux audiences ont été entreprises au cours de l'année fiscale.

L'expérience de la Commission a permis de définir un certain nombre de questions qu'il faudra régler si la Partie VII doit atteindre les objectifs d'un processus d'examen des plaintes du public par un organisme indépendant. Ces questions sont analysées dans les parties III et IV du présent rapport.

L'élément qui, à lui seul, menace le plus l'intégrité du mécanisme d'examen des plaintes du public est le manque de transparence du processus. La Partie VII précise un nombre très restreint de personnes qui doivent recevoir le rapport intermédiaire et le rapport final de la Commission. Ni le public en général, ni même les intervenants aux audiences publiques n'y sont spécifiques. Le problème est particulièrement aigu dans le cas des audiences publiques où les intervenants s'attendent, avec raison d'ailleurs, à être informés des conclusions et des recommandations de la Commission.

Il est clair qu'une réforme s'impose et, d'ailleurs, le Président s'efforcera de contribuer au déroulement de ce processus.

mois visés par le rapport de l'année dernière. Pour être en mesure de procéder à l'examen d'une plainte, la Commission doit avoir à sa disposition la documentation pertinente que la Gendarmerie est tenue de lui transmettre. Le délai de transmission de la documentation pertinente pour les six renvois reçus en 1988-1989 s'est établi en moyenne à 100 jours ouvrables. D'ailleurs, cette question a suscité des remarques dans le rapport annuel de l'année dernière. Depuis, le délai a été ramené à 52 jours ouvrables, ce qui témoigne des efforts déployés par la Gendarmerie pour assurer l'efficacité du processus prévu dans la Partie VII et pour tenir compte des préoccupations de la Commission.

D'ailleurs, la Gendarmerie a réagi favorablement aux inquiétudes manifestées par la Commission dans d'autres domaines. La brièveté des rapports que la Gendarmerie envoyait aux plaignants a amené le Président à formuler des observations défavorables l'année dernière. Or, la Gendarmerie fournit maintenant aux plaignants beaucoup plus de renseignements sur sa façon de régler une plainte.

L'absence, à la Gendarmerie, d'une politique sur l'annulation des conventions pour infraction au code de la route a donné lieu à des remarques dans le rapport de l'année dernière. En février 1990, la Gendarmerie a publié un bulletin opérationnel établissant une politique sur l'annulation ou le retrait d'informations, y compris celles qui portent sur les infractions au code de la route.

Au cours de l'exercice financier, quinze examens ont été effectués, et, dans huit cas, la décision prise par la Gendarmerie a été jugée satisfaisante. Dans les sept autres cas, un rapport intermédiaire faisant état des conclusions et des recommandations de la Commission a été envoyé au commissaire de la GRC et au Solliciteur général. Depuis la fin de l'exercice financier, le Commissaire a répondu aux conclusions et aux recommandations en donnant suite à la plainte formulée. Le rapport final du Président à l'égard de ces plaintes

Le présent document est le deuxième rapport annuel du président de la Commission. Il s'agit du premier document à porter sur une période d'activités complète de 12 mois aux termes de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. L'année s'est révélée un défi de taille, car il a fallu mettre en service tout l'appareil de la Commission. La demande de service de la part du public a augmenté considérablement au cours de l'année, et nous croyons que cette tendance va se poursuivre. Plus la population prend conscience de l'existence de la Commission, plus elle se tourne vers celle-ci lorsqu'elle a une plainte à formuler contre la Gendarmerie. Par le recours à un organisme indépendant externe, la population s'attend que les plaintes qu'elle formule contre la Gendarmerie seront examinées en toute objectivité.

La Commission a commencé ses opérations le 30 septembre 1988. Au cours de ses six premiers mois d'activité, elle a été saisie de 143 plaintes, soit 13 pour cent de toutes les plaintes visées par la Partie VII et reçues à la Gendarmerie pendant cette période. Au cours de la période de 12 mois qui a suivi, la Commission a reçu 748 plaintes, soit 33 pour cent de toutes les plaintes que la Gendarmerie a reçues aux termes de la Partie VII. Si l'on en juge d'après la répartition des plaintes, le public est plus sensibilisé à l'existence de la Commission dans certaines provinces que d'autres. La mise en oeuvre de la stratégie de communications de la Commission au cours de la prochaine année aura sans doute pour effet de mieux sensibiliser la population toute entière, et notamment les autochtones, à l'existence de la Commission.

Les personnes non satisfaites de la suite donnée à leurs plaintes par la Gendarmerie peuvent les renvoyer devant la Commission pour examen. Pendant l'année d'exercice en cours, cette dernière a été saisie de 90 renvois tandis qu'elle en a reçu six au cours des six

Administration Centrale

Le siège de la Commission est au :

Troisième étage
60, rue Queen
Ottawa

L'adresse postale est la suivante :

Commission des plaintes du public contre la GRC
Boîte postale 3423
Succursale 'D'
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

Renseignements : (613) 952-1471
Pour les plaintes,
composez (sans frais) le : 1-800-267-6637
FAX : (613) 952-8045

Bureaux Régionaux

Colombie-Britannique et Yukon

Commission des plaintes du public contre la GRC
Bureau régional
840, rue Howe
Suite 970
Vancouver (Colombie-Britannique)

Renseignements : (604) 666-7363
FAX : (604) 666-7362

Provinces des Prairies et les Territoires du Nord-Ouest
Commission des plaintes du public contre la GRC
Bureau régional
Suite 1909
10060, av. Jasper
Edmonton (Alberta)
T5J 3V4

Renseignements : (403) 495-4201
FAX : (403) 495-4200

En vertu de la *Loi d'interprétation*, le mot « province » désigne également ici le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Ces deux juridictions ont signé un contrat relativement aux services policiers fournis par la GRC à l'intérieur de leurs frontières, et elles doivent donc être représentées par un membre au sein de la Commission.

La Loi prévoit par ailleurs la nomination de membres suppléants pour remplacer n'importe quel membre de la Commission, à l'exception du Président. Tout suppléant peut, dans le cadre d'une audience, remplacer un membre de la Commission « en cas d'absence », « d'empêchement » ou « d'incapacité » de ce dernier.

Le Président est membre à temps plein, tandis que les autres membres peuvent être nommés à temps plein ou à temps partiel. Le seul autre membre à temps plein est le vice-président.

Les membres de la Commission sont nommés par décret du gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans au maximum. Tous les membres ayant été nommés jusqu'ici l'ont été pour cinq ans. Les membres de la GRC ne peuvent faire partie de la Commission.

Le ministre chargé des services policiers dans chaque juridiction contractante (province ou territoire) doit être consulté avant que le représentant de ladite juridiction auprès de la Commission soit désigné.

Lorsque la Commission tient une audience relative ment à une plainte au sujet d'une action commise dans le cadre des services contractuels fournis par la GRC, le représentant de la province ou du territoire en cause auprès de la Commission doit être chargé, soit seul, soit avec d'autres membres de cette dernière, de tenir l'audience.

C'est le Président qui décide quels membres de la Commission tiendront les audiences. Aux fins de celles-ci, on juge qu'un seul membre, ou un groupe de membres, constituent la Commission.

M. Arreak a travaillé comme éducateur des adultes et représentant de l'aide juridique dans diverses communautés de l'île de Baffin. Il termine actuellement un programme de trois ans en études administratives portant sur la gestion du secteur public au Arctique Collège à Iqaluit.

**Membres à titre
particulier**

GISELE CÔTÉ-HARPER, C.R.

Le professeur Côté-Harper enseigne à la Faculté de droit de l'Université Laval et est membre du barreau du Québec. Elle est connue pour ses travaux de recherche et ses ouvrages dans les domaines des droits de la personne et du droit pénal; elle est vice-présidente de l'Association canadienne des libertés civiles et habite à Québec.

GINA SACCOCIO BRANNAN

M^{me} Brannan exerce le droit, à Toronto, au sein du cabinet Lyons, Goodman, Iacono, Smith and Berkow et a occupé, auprès du gouvernement de l'Ontario, les fonctions de conseillère principale en matière de politiques.

La Loi sur la GRC stipule que la Commission doit comprendre

- un président et un vice-président;
- un représentant de chaque province ayant conclu un contrat relativement aux services policiers fournis par la GRC (toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec);
- trois autres membres au maximum (membres à titre particulier).

M. Bayly exerce depuis 1974 la profession d'avocat à Yellowknife où il a actuellement son propre cabinet. Il a manifesté un vif intérêt pour les droits des peuples autochtones et a représenté plusieurs organisations autochtones. M. Bayly a été le premier directeur exécutif de la Commission des services juridiques des Territoires du Nord-Ouest. En 1984-1985, il était président du Groupe de travail du Gouvernement territorial relativement aux voies de fait entre conjoints.

JOHN U. BAYLY, C.R.

Territoires du Nord-Ouest

M. Wright est président à temps partiel de la Commission des accidents du travail du Yukon. Ancien major des Forces armées canadiennes, spécialiste de la police militaire, il a participé à l'action de plusieurs programmes communautaires en matière de justice pénale.

JOHN WRIGHT

Suppléant

M^{me} Trehearne, qui vit à Whitehorse, est, depuis 1985, directrice du Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones. Elle est présidente de l'Association des femmes indiennes du Yukon, membre du Conseil judiciaire du Yukon et arbitre auprès de la Commission des droits de la personne du Yukon.

ROSEMARY B. TREHEARNE

Territoires du Yukon

M^{me} Henheffer était membre du cabinet d'avocats Martin, Whalen de St. John's et s'occupe surtout des cas en litige. Elle a démissionné de notre Commission le 25 août 1989 ayant quitté Terre-Neuve pour aller pratiquer au Nouveau-Brunswick.

MARIA G. HENHEFFER

Suppléante

Nouvelle-Ecosse

BLAIR HARRIS MITCHELL

M. Mitchell est associé dans le cabinet d'avocats Green, Veniot and Parish d'Halifax. Il est membre du conseil d'administration de l'Association des libertés civiles de la Nouvelle-Ecosse et du Bureau des gouverneurs du University College à Cape Breton.

Suppléant
EARL SMITH HOLT

M. Holt, qui vit à River John, a récemment pris sa retraite après 20 années de travail en tant qu'agent de probation pour les adultes auprès du ministère du Procureur général de la Nouvelle-Ecosse. Il est un ancien agent de police municipale.

Île-du-Prince-Édouard

GRAHAM W. STEWART

M. Stewart est associé dans le cabinet d'avocats Campbell, Stewart à Charlottetown. Il a été Sous-procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard et il participe activement à de nombreuses organisations communautaires.

Suppléant

W. ALISON MACRAE

M. MacRae est un homme d'affaires de Charlottetown qui, depuis de nombreuses années, est très actif au sein de la communauté. Il a été président de la Commission des sports et des courses de l'Île-du-Prince-Édouard.

Terre-Neuve

ROBERT BARRY LEARMONTH

M. Learmonth est associé dans le cabinet d'avocats Learmonth, Dunne de St. John's et membre du corps des doyens de la Newfoundland Law Society. C'est un ancien procureur de la Couronne et il est à l'heure actuelle président du Labour Standards Tribunal de Terre-Neuve.

Suppléant **DAVE ZACHARIAS**

M. Zacharias est agriculteur et homme d'affaires à Swift Current. Il participe aux activités de divers organismes communautaires de Swift Current et a été président de plusieurs d'entre eux.

Manitoba

GRAEME THOMSON HAIG,
M.C., C.D., C.R.

M. Haig est associé principal dans le cabinet d'avocats D'Arcy and Deacon de Winnipeg. Ancien président du barreau du Manitoba, il a dirigé plusieurs organisations communautaires de cette province. M. Haig a été nommé Commissaire spécial chargé de faire enquête sur les loteries et le jeu au Manitoba.

Suppléante **S. JANE EVANS**

M^{me} Evans est associée dans le cabinet d'avocats Alkins, MacAulay and Thorvaldson de Winnipeg. Elle participe activement à l'action de nombreuses organisations de service communautaire et préside actuellement les Family Services of Winnipeg Inc.

Nouveau-Brunswick

JUDITH MacPHERSON

M^{me} MacPherson est avocate à Moncton où elle a son propre cabinet. Elle est présidente du barreau du Nouveau-Brunswick. Depuis 1980, elle est arbitre auprès de la Commission des relations du travail de la Fonction publique.

Suppléante **MARIE ODETTE SNOW**

Le professeur Snow enseigne à la Faculté de droit de l'Université de Moncton et appartient au barreau du Nouveau-Brunswick.

M. Stevenson, un avocat en pratique privée à Saskatoon, fut nommé pour remplacer M. MacPherson le 19 février 1990. Il est associé dans le cabinet d'avocats Priel, Stevenson, Hood and Thornton, et sa spécialité est en litige criminelle et civile.

KENNETH A. STEVENSON, C.R.

M. MacPherson était associé principal dans le cabinet d'avocats MacPherson, Leslie et Tyerman de Regina et président à temps partiel de la Commission de police de la Saskatchewan. Il a démissionné de notre Commission le 31 juillet 1989 au moment de sa nomination au poste de juge en chef du Banc de la Reine de Saskatchewan.

DONALD K. MacPHERSON, C.R.

Saskatchewan

Le juge Legg est juge surnuméraire de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta et fait partie de la magistrature de cette province depuis 1960. Il a été président du Law Enforcement Review Board de l'Alberta depuis la création de cet organisme en 1974. Le juge Legg est un ancien président de la Fondation canadienne de la fibrose kystique.

LE JUGE SIDNEY V. LEGG

Alberta

Le professeur Robinson enseigne à la Faculté de droit de l'Université de Victoria dont il a été doyen. Il est membre de la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique, membre du tribunal de la Commission des droits de la personne et membre de la Commission de police de Saanich.

LYMAN R. ROBINSON, C.R.

Suppléant

MEMBRES DE LA COMMISSION

À Temps Plein

RICHARD GOSSE, C.R.
Président

De 1977 à 1985, M. Gosse a occupé les fonctions de Sous-procureur général de la Saskatchewan puis, il a été inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité de 1985 à 1988, date de sa nomination au poste de président de la Commission. Ancien professeur de droit à Queen's University et à l'Université de la Colombie-Britannique, il a occupé le poste d'avocat-conseil auprès de la Commission de réforme du droit de l'Ontario et fut le premier membre à temps plein de la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique. Membre des barreaux de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique, il a exercé le droit en Colombie-Britannique pendant plusieurs années.

FERNAND SIMARD
Vice-président

M. Simard est membre du barreau du Québec depuis 1961. Spécialiste du contentieux et de l'administration, il exerce à Montréal depuis de nombreuses années. Il a été président du tribunal disciplinaire des pénitenciers fédéraux à sécurité maximum et moyenne.

Membres à Temps Partiel

Colombie-Britannique

L. ALLAN WILLIAMS, C.R.

M. Williams a été procureur général de la Colombie-Britannique et ministre du Travail dans le gouvernement de cette province. À l'heure actuelle, il occupe le poste d'avocat principal dans le cabinet Davis and Company à Vancouver.

Tout membre du public

qui a un sujet de plainte concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci

peut,

qu'il en ait ou non subi un préjudice,

déposer une plainte auprès soit :

a) de la Commission;

b) d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi;

c) de l'autorité provinciale dans la province d'origine du sujet de plainte, compétente pour recevoir des plaintes et faire enquête.

Paragraphe 45.35(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* qui est entrée en vigueur le 30 septembre 1988.

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député
Soliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 45.34 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, j'ai l'honneur de vous soumettre le rapport annuel, 1989-1990, de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, pour dépôt devant les deux chambres du Parlement.

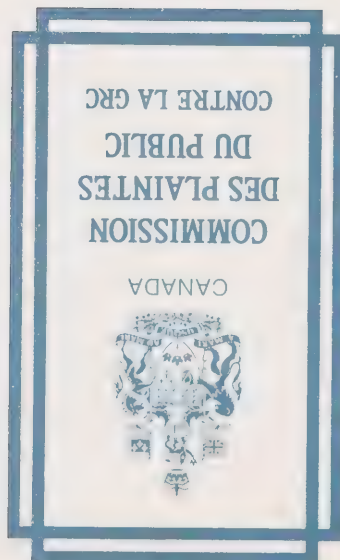
Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma plus haute considération.

Le président,

Richard Gosse

Le 6 juin 1990

RAPPORT ANNUEL 1989-90



2835023

© Ministère des Approvisionnements et
Services Canada 1990
N° de cat. JS77-1/1990
ISBN 0-662-57337-4



